Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Reichskanzlers.

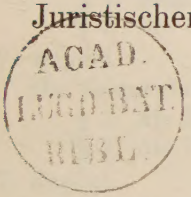
Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Juristischen Fakultät der Universität Breslau



vorgelegt von

Eduard Kaatz.
Referendar.

Breslau 1911.
Druck der Breslauer Genossenschafts-Buchdruckerei, E. G. m. b. H.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.

Korreferent: Professor Dr. Fischer.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Kapitel.
Die Entstehungsgeschichte der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung 1

II. Kapitel.
Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat.
§ 1. Der Reichskanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter 11
§ 2. Der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats 23

III. Kapitel.
Die Stellung des Reichskanzlers außerhalb des Bundesrates.
§ 1. Allgemeine Charakteristik. 26
§ 2. Die einzelnen Funktionen. 31

IV. Kapitel.
Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.
§ 1. Als Reichsminister.. 36
§ 2. Als Reichsbeamter 45

V. Kapitel.
Der Reichskanzler und seine Stellvertreter 46

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in von Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. II. Bd. 1904.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.

— Verfassung des Deutschen Reichs. Mit Einleitung und Kommentar. Berlin 1895.

— Staatsrecht in Birkmeyers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 2. Aufl. Berlin 1904.

Bauer, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Erlanger Dissertation. 1908.

Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Deutschen Reiche. Dresden 1898.

Blumenfeld, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Heidelberger Dissertation. 1904.

Bornhak, Rechte des Kaisers, im Arch. f. öffentl. Recht. Bd. VIII, S. 423 ff.

— Grundriß des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1907.

Brand, Das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 nebst Erläuterungen und Ergänzungen. Berlin 1902.

Brie, Artikel: „Staatsminister, Staatsministerium." In v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Bd. II. 1890.

Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Freiburger Dissertation. 1902.

Dernburg, Pandekten. 5. Aufl. 1896. Bd. I.

Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers. Berlin 1895.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904.

Grassmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium, im Arch. f. öffentl. Recht. Bd. II, S. 309—347.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

— Studien zum deutschen Staatsrechte, Bd. II, 1. Teil: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1880.

Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Wien 1880.

v. Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. Würzburg 1856.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches. In Annalen des Deutschen Reichs. Jahrg. 1892.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1867.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.

Jellinek, Das Recht des modernen Staates. I. Bd. Allgemeine Staatslehre. Berlin 1900.

— Artikel: „Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutiven Monarchie", in Zeitschrift für das Privat- und öffentl. Recht der Gegenwart, herausgegeben von Grünhut, 10. Bd., 1883, S. 304 ff.

Joël, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht. In Annalen des Deutschen Reichs. Jahrg. 1878.

— Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 ibid.

John, Artikel: „Ministerverantwortlichkeit." Bei Holtzendorff, Bd. II, S. 776 ff.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrats. Berlin 1894.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901.

— Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. Dresden 1895.

— Artikel: „Die Anträge auf Errichtung eines Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich", in D. J. Z. 1901, S. 1 ff.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.

Meixner, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Erlanger Dissertation. 1906.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. 1905, bearb. von Anschütz.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

— Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung. Tübingen 1837.

Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Tübingen 1904.

Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891.

Preuß, Die organische Bedeutung der Artikel 15 und 17 der Reichsverfassung, in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Jahrg. 1889.

Proebst, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871. 3. Aufl. München 1905.

Reichard, Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf rechtsvergleichender Grundlage. Marburger Dissertation. 1907.

Richter, Die Frage nach der Notwendigkeit ministerieller Gegenzeichnung, im Arch. f. öffentliches Recht, Bd. V, S. 562—572.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1876.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Straßburg 1889.

Rumpelt, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Breslauer Dissertation. 1907.

v. Ruville, Das deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat. Berlin 1894.

Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Berlin 1869.

Schlüter, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Rostocker Dissertation. 1903.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1886.

Schuster, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Erlanger Dissertation. 1906.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

— Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Neue Folge. Tübingen und Leipzig 1902.

— In der „Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft". Neue Folge. Bd. V. 1882.

Smend, Die Staatsvertretung des Reichskanzlers, in Annalen 1906.

Stein, Fürst Bismarcks Reden (bei Reklam).

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, I. Bd.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages im Jahre 1878.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.

Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. 1895.

— Artikel: „Reichskanzler", in von Holtzendorffs Rechtslexikon, 3. Aufl. Leipzig 1881, Bd. III, S. 394 ff.

I. Kapitel.

Die Entstehungsgeschichte der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung.

An fünf Stellen der Verfassung des Deutschen Reiches ist von dem Reichskanzler die Rede, in den Art. 15, 17, 23, 70, 72. Aber während die drei letzten Artikel nur einige untergeordnete Funktionen seiner Tätigkeit enthalten, bilden die Art. 15 und 17 die Grundlage für die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers.

Art. 15 lautet:

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Art. 17 bestimmt:

„Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Giltigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".

Welches hiernach inhaltlich die staatsrechtlichen Funktionen des Reichskanzlers sind, wird später gezeigt werden. Es sei nur vorausgeschickt, daß ihre Feststellung auf Grund der genannten Verfassungsbestimmungen keineswegs als unzweifelhaft bezeichnet werden kann. Aber nicht minder streitig ist es, in welchem Verhältnis die Art. 15 und 17 hinsichtlich der Kompetenzbegrenzung des Reichskanzlers zu einander stehen.

Allgemein ist anerkannt, daß der Reichskanzler ein Organ des Reiches ist. Aber es ist sehr fraglich, ob ihm diese Funktion durch Art. 15 oder durch Art. 17 zuerkannt ist. Je nachdem man in Art. 15 unter den Worten „und die Leitung der Geschäfte", die des Bundesrats oder des Reiches versteht, wird man die Stellung des Reichskanzlers als Organ des Reichs aus dem seine Kontrasignatur und Verantwortlichkeit für kaiserliche Anordnungen und Verfügungen festsetzenden Bestimmungen des Art. 17 oder einfach aus Art. 15 herleiten. Man könnte meinen, daß dies de facto gleichgiltig sei. Aber es wird später gezeigt werden, daß diese unterschiedliche Feststellung für die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, im allgemeinen wie insbesondere für seine Stellvertretung, von nicht geringer Bedeutung ist.

Insofern als der Wortlaut der beiden Artikel zur Erfassung der Kompetenz des Reichskanzlers als Organ des Reichs keine unmittelbare Handhabe bietet, muß der als Hilfsmittel der Interpretation von Gesetzen bewährte Weg eingeschlagen werden, der den Willen des Gesetzgebers aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes zu erkennen sucht. Und da es zur Reichsverfassung und zu der ihr zugrunde liegenden Verfassung des Norddeutschen Bundes Motive nicht gibt, ist es notwendig, zurückzugreifen auf den dem verfassungsberatenden Reichstag zum Norddeutschen Bunde von 1867 vorgelegten Regierungsentwurf und auf die Beratungen über die zu behandelnde Materie.

Die sich hierauf beziehenden, unter dem Titel Bundespräsidium aufgeführten Bestimmungen des Regierungsentwurfs sind:

Art. 12: „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrat den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet."

Art. 16: „Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Art. 18: „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mit unterzeichnet.“

Schon in der Sitzung vom 23. März 1867 traten in der allgemeinen Diskussion zu dem hier teilweise zitierten Titel des Verfassungsentwurfs die in gleichem Maße vertretenen föderativen und unitarischen Tendenzen zutage, durch welche die ganzen Beratungen über die Stellung des Bundeskanzlers charakterisiert wurden, und die namentlich in den Reden der Abgeordneten v. Sybel, v. Watzdorf, Schulze, Braun und Miquel und ihrer Stellungnahme zu den eingebrachten Anträgen deutlichen Ausdruck fanden.

Diese von den Abgeordneten v. Bennigsen und Lasker herrührenden Anträge kamen dann in der Sitzung vom 26. März bei der Beratung der sich auf den Bundeskanzler beziehenden Artikel des Entwurfs im einzelnen zur Besprechung. v. Bennigsen hatte beantragt, dem Art. 12 den Passus hinzuzufügen: „. . . . Ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach dem Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören.“ Laskers Antrag ging dahin, dem Artikel als Alinea 2 den Satz anzuschließen: „Dem Präsidium steht es zu, für einzelne Zweige der Verwaltung besondere Kommissarien zu ernennen, welche nach Maßgabe des erhaltenen Auftrages den Bundeskanzler vertreten und für den Bund zu vereidigen sind.“ Es war dann noch zu Art. 12 ein dritter Antrag von dem Abgeordneten Ausfeld eingebracht worden, der die Worte des Art. 12: „die Geschäfte leitet“ ändern wollte in „dessen Geschäfte leitet“. Aber dieser ist nur im Zusammenhang mit den zu Art. 11 des Entwurfs eingegangenen Anträgen zu verstehen. Der Art. 11, der zu Beginn jener Sitzung zur Beratung stand, enthielt zwar nach dem Entwurf keine Bestimmungen über den Bundeskanzler, sondern setzte vielmehr, und zwar im wesentlichen übereinstimmend mit dem heutigen Art. 11, die dem Prä-

sidium zustehenden Rechte fest. Das erwähnte Amendement Ausfelds wollte nun den Art. 11 dahin ändern, daß der Teil der vollziehenden Gewalt, der nach dem Entwurf angeblich den Bundesratsausschüssen verbleiben sollte, dem Präsidium mit übertragen würde. Und ferner sollte für alle Regierungsakte dieses nunmehr mit der ausschließlichen Exekutive betrauten Präsidiums mindestens ein Minister die Verantwortung gegenüber Bundesrat und Reichstag übernehmen. Ähnliche Vorschriften, wenn auch in etwas versteckter Form, enthielt der Antrag der Abgeordneten Erxleben, Jensen und Zachariä. Beide Anträge wurden abgelehnt. Hier interessieren sie insofern, als sie in der Frage der Ministerverantwortlichkeit verwandte Bestimmungen mit denen der Anträge Bennigsen, Lasker enthielten. In der Tat wurden sie auch bis zu ihrer Ablehnung in den Debatten regelmäßig gemeinsam mit jenen Amendements erörtert.

Diese Tatsache ist bisher in der Literatur nicht genügend gewürdigt worden, obwohl gerade hierdurch erst jener scheinbare Widerspruch aufgeklärt wird, der zwischen den Beratungen bestand, und den Resultaten, zu denen sie in der Abstimmung führten. In diesen Verhandlungen vom 26. März trat ebenso, wie schon in der allgemeinen Diskussion vom 23. März, deutlich zutage, daß die Mehrheit des Reichstags einer ministeriellen Verantwortlichkeit im Bunde sympathisch gegenüberstand, etwa in dem Sinne wie der Abgeordnete Planck diese Forderung mit folgenden Sätzen befürwortete:[1]) „Nach dem Entwurfe also steht es dem Präsidium, d. h. Seiner Majestät, dem Könige von Preußen, zu, diese Befugnisse entweder selbst in Person, oder durch andere, nur ihm verantwortliche Organe auszuüben. Nach dem Entwurfe ist der Reichstag in jedem Falle, in welchem er glaubt, daß die Ausübung dieser Befugnisse in einer mit der Verfassung oder den Gesetzen, oder dem Interesse der Nation im Widerspruch stehenden

[1]) Sten. Ber. d. R.T., Jahrg. 1867, Bd. I, S. 359 f.

Weise geschieht, genötigt, direkt und unmittelbar Seiner Majestät dem Könige selbst gegenüber zu treten. Dies, meine Herren, ist aber ein Verhältnis, was nach meiner Überzeugung weder dem Interesse der Krone, noch dem Interesse der Regierung, noch dem des Reichstags entspricht . . . . Diese Gefahr . . . . wird am sichersten vermieden, ... je höher und reiner die Krone . . . . steht . . . . Dies ist nur möglich, wenn sie diese Regierungsbefugnisse durch bestimmte in der Verfassung bezeichnete Organe ausübt und diese die Verantwortlichkeit dafür tragen."

In diesem Sinne äußerte sich die überwiegende Mehrheit der Redner, so die Abgeordneten: v. Wächter, Weber, Lasker, v. Carlowitz, Gneist, v. Bennigsen, Twesten.

Als es nun zur Abstimmung kam, zog Lasker sein Amendement zu Art. 12 zurück, während der Antrag Bennigsen, nachdem er als Zusatz zu Art. 12 wohl nur infolge eines Irrtums des Bureaus für angenommen erklärt worden war, als Ganzes, d. h. als neuer Art. 12 in namentlicher Abstimmung mit der knappen Majorität von einer Stimme abgelehnt wurde. Dieses immerhin überraschende Resultat ist, wie schon angedeutet wurde, nur im Zusammenhang mit den Anträgen Ausfeld und Erxleben zu verstehen. Diese hatten zwar mit dem Amendement Bennigsen gemein die Forderung einer ministeriellen Verantwortlichkeit für die Regierungsakte des Präsidiums, gingen aber insofern viel weiter als dieser, indem sie die gesamte Bundesexekutive dem Präsidium übertragen wollten. Derartig unitarischen Bestrebungen aber stand die Mehrheit des Reichstages ablehnend gegenüber, zumal die Bundesregierungen diese Forderungen wiederholt für unannehmbar erklärt hatten. Daß man nun auch hinter dem Bennigsenschen Antrage Einheitsgelüste witterte, war kein Wunder. Von Einfluß mag da auch noch die unmittelbar vor der Abstimmung abgegebene Erklärung des Präsidenten der Bundeskommissarien Grafen Bismarck gewesen sein. Er

sagte:[1]) „Wenn . . . . Beamte gemeint sind, die außerhalb des Bundesrates stehen, dann scheint mir der Antrag in sehr enger Verwandtschaft und fast Identität mit dem schon abgelehnten Antrage eines unitarischen Bundes-Ministerii zu stehen, und dem stehen alle die Bedenken entgegen, welche schon vorher erörtert sind. Ich will nur eins noch hervorheben, was noch nicht so scharf hervorgehoben ist. Sie würden mit einem solchen Bundes-Finanzminister z. B. den Königlich-Sächsischen, den Großherzoglich-Hessischen usw. Finanzminister mediatisieren und ihn zu einem Unterbeamten des Bundes-Finanzministers machen. Das tun die Regierungen nicht, meine Herren, und wir haben keine Notwendigkeit, etwas von ihnen zu verlangen, wenn dadurch eher unser ganzes Werk in Gefahr geraten könnte, als daß wir diese Konzession erreichen, welche zu fordern die Königliche Preußische Regierung weder den Willen, noch die Berechtigung hat."

In der Sitzung vom 27. März wurden die Beratungen über das Kapitel Bundespräsidium fortgesetzt. Bei Beratung des Art. 16 des Entwurfs beantragte der Abgeordnete Graf Bethusy-Huc, dem Artikel folgende Fassung zu geben:

„Der Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist.

Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen."

Der Abgeordnete Lasker beantragte, hinter den Worten „Leitung der Geschäfte" des Entwurfs einzufügen „im Bundesrate", v. Bennigsen „des Bundesrates".

Indem der Antrag Bethusy-Huc eine Kombination der Art. 12 und 16 des Entwurfs darstellte, bezweckte er, wie allseitig festgestellt wurde, den ursprünglichen Art. 12 in dieser Weise wieder herzustellen, da er als solcher nach der Geschäftsordnung des Reichstages nicht mehr wieder

[1]) Sten. Ber. a. a. O., S. 378.

eingebracht werden konnte, nachdem er mit den Änderungen des Antrages Bennigsen als Ganzes abgelehnt worden war.

Die beiden Anträge Lasker und Bennigsen zu Art. 16 erklären sich daraus, daß sie schon damals eingebracht worden waren, als ihre, die Einführung verantwortlicher Bundesministerien bezweckenden Anträge zu Art. 12 noch in Frage standen. „Beide Abgeordnete mußten daher", wie Joël richtig bemerkt,[1]) „von diesem Gesichtspunkte aus den Art. 16 des Entwurfs in ihren Anträgen dahin beschränken, daß eine anderweite Vertretung des Kanzlers, nämlich durch Substitution des letzteren, nur in Leitung der Geschäfte des Bundesrats statthaft sein solle." Lasker zog dann seinen Antrag zurück, während der Bennigsens abgelehnt wurde. Der Antrag Bethusy-Huc aber wurde mit überwiegender Majorität angenommen. Abgelehnt wurden ferner zwei Anträge Laskers und Bennigsens, die sie für den Fall der Annahme des Antrags Bethusy-Hucs als Zusatz dazu eingebracht hatten. Sie deckten sich mit den früher von ihnen zu Art. 12 gestellten Amendements. Wieder bekämpfte Graf Bismarck diese angeblich unitarischen Bestrebungen, die sich aber dann doch noch bei Beratung des Art. 18 durchsetzten. Hier wurde dem 1. Satze des Entwurfs durch den mit großer Majorität angenommenen Antrag Bennigsens der Zusatz angefügt:

„Die Anordnungen und Verfügungen des Bundes-Präsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zur Giltigkeit der Gegenzeichnung des Bundes-Kanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

Dieses mit den Verhandlungen über die Stellung des Bundeskanzlers scheinbar im Widerspruch stehende Resultat hat zu einer folgenschweren Deutung Anlaß gegeben, die von Hensel[2]) und Joël[3]) unternommen wurde. Sie behaupten, es sei durch die Annahme des Antrags Bennigsens zu

[1]) Annalen 1878, S. 406.
[2]) Annalen 1882, S. 2 ff.
[3]) a. a. O., S. 406 ff.

Art. 18 nicht mehr erreicht worden, als man bereits gehabt hätte. Durch die Ablehnung der Anträge Ausfeld und Bennigsen — Lasker zog sein Amendement zurück — hinsichtlich des Wortlauts des heutigen Art. 15[1]) habe der Reichstag dokumentiert, daß er „unter »der Leitung der Geschäfte« nicht nur die Leitung der Bundesratsgeschäfte, sondern die der gesamten Reichsgeschäfte verstanden wissen wollte“.[2]) Auch wendet sich Joël mit Recht gegen die gekünstelte Interpretation Hiersemenzels,[3]) daß der Antrag Bennigsens als „bloßes superfluum“ erachtet worden sei.

Gleichwohl spricht die ganze Beweisführung Joëls eher gegen ihn als für ihn. Joël sagt selbst, daß die Anträge Ausfelds und Bennigsens als notwendiges Korrelat ihrer Amendements auf Einführung verantwortlicher Bundesministerien (vgl. S. 7) gestellt wurden. Daher ist auch ihre Ablehnung nur im Zusammenhang mit jenen Hauptanträgen zu verstehen. Diese aber bezweckten neben der ministeriellen Verantwortlichkeit, ja als deren Voraussetzung, daß anstelle oder neben dem Bundesrat die Bundesexekutive durch selbständige Bundesorgane ausgeübt werde. Selbständige Bundesorgane für die Vollziehung außerhalb des Bundesrats kannte aber, wie die zitierte Rede Bismarcks und alle seine anderen Erklärungen deutlich beweisen, der Regierungsentwurf nicht.[4]) Indem nun der Reichstag durch dessen Wiederherstellung (Antrag Bethusy-Huc) auf eine selbständige Exekutive, wenigstens mit vorläufiger Majorität, verzichtete, konnte dieselbe Majorität durch die Ablehnung der Zusatzanträge Ausfeld und Bennigsen unmöglich positiv zum Ausdruck bringen wollen, daß dem Bundeskanzler die Leitung aller Bundesgeschäfte zustehen sollte. Zwar war damit dessen Verantwortlichkeit nicht begründet, aber „der

[1]) Dieser stellte, wie schon hervorgehoben wurde, eine Reproduktion der Art. 12 und 16 dar, zu denen jene Anträge eingebracht waren.

[2]) Hensel, a. a. O., S. 3 f.

[3]) a. a. O., S. 67.

[4]) Vgl. Hänel, a. a. O., S. 17.

unverantwortliche Minister ist ein noch viel stärkerer Verwaltungschef als der verantwortliche.“[1])

Doch diese Majorität wurde später bei der Beratung des Art. 18 des Entwurfs zur Minorität. Es gelang Bennigsen, seinen Antrag durchzusetzen, nachdem er nun zum dritten Male ihn einem Verfassungsartikel angefügt hatte. Die Gründe, die zu seiner ersten Ablehnung führten (Art. 12), sind oben (S. 5) dargelegt worden. Daß die gegnerische Majorität beim zweitenmal (Art. 16) noch größer war (140 gegen 124 Stimmen), mag an den immer schärfer werdenden Erklärungen von seiten der Regierungen gelegen haben. Wenn nun bald darauf sich doch eine große Majorität für den Antrag Bennigsens fand, so liegt das wohl daran, daß der Antragsteller kurz vor der Abstimmung die Klausel aus seinem Amendement gestrichen hatte, die für die Regierungen in erster Linie der Stein des Anstoßes war, und die auch von Anhängern einer verantwortlichen Bundesexekutive selbst bekämpft worden war: die Schaffung eines Reichsministerkollegiums. Für die ministerielle Verantwortlichkeit des bereits im Regierungsentwurf vorgesehenen Bundeskanzlers hatte sich aber während der ganzen Beratungen die unverkennbare Mehrheit des Hauses erklärt. Es seien hier die, wenn auch etwas zu allgemeinen, so doch ähnliche Gedanken enthaltenden Worte Haenels[2]) zitiert: „Es ist keine ungewöhnliche Erscheinung im parlamentarischen Leben, daß sich die Gegensätze der Parteien an einem bestimmten Punkte in prinzipiellen Auseinandersetzungen scheinbar unversöhnlich zuspitzen, daß die Majorität rücksichtslos ihre Macht braucht und doch die siegende Sache selbst in der Meinung der Majorität tief erschüttert ist; dann bietet sich ein anderer Punkt, an dem die soeben unterlegene Sache in etwas anderer, abgeschwächter Form und unter Vermeidung prinzipieller Feststellungen einen leichten Sieg gewinnt.“

---

[1]) Seydel, Krit. Vierteljahrsschr., Bd. 24, S. 273.

[2]) a. a. O., S. 18 f.

Welche fundamentale Änderung der Verfassung aber durch den Antrag Bennigsens herbeigeführt wurde, hat Bismarck in seiner berühmten Rede vom 5. März 1878 am besten gewürdigt. Er sagte:[1])

„Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Art. 17 der Verfassung befindet (damals, glaube ich, Art. 18), zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen vom preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und nebenbei das Präsidium des Bundesrates hatte. Nun wurde durch den Art. 17 die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben.“[2])

„Es wird nicht behauptet werden, daß die volle Tragweite des Beschlusses zu Art. 18 des Entwurfs von irgend einer Seite seinerzeit erkannt worden ist. Es ist nicht einmal versucht worden, die Rückwirkung festzustellen, die derselbe notwendig auf die anderen, die Organisation des Bundes betreffenden Bestimmungen der Verfassung ausüben mußte. Es blieb die fundamentale Änderung der Organisation auf den Ausdruck beschränkt, den sie in der isolierten Änderung eines einzigen Verfassungsartikels gefunden hatte.“

Diese historische Entwicklung der Art. 15 und 17 muß daher im Auge behalten werden, sollen die zahlreichen Widersprüche, welche die staatsrechtliche Stellung des

[1]) Sten. Ber. 1878, S. 324.
[2]) Haenel, a. a. O., S. 22 f.

Reichskanzlers in sich birgt, eine hinreichende Erklärung und Lösung finden. Und ferner wird es sich zeigen, daß, von der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers abgesehen, die unterschiedliche Feststellung seiner reichsministeriellen Funktionen aus Art. 15 oder Art. 17 keineswegs so gleichgiltig ist, wie von verschiedenen Seiten behauptet wird.

II. Kapitel.

Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat.

§ 1.

Der Reichskanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter.

Insofern nun Art. 15 für die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers in Frage kommt, so steht es fest, daß dem Reichskanzler der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte des Bundesrats zusteht, und daß er vom Kaiser ernannt wird. Sofort erhebt sich die Frage, ob der Kaiser in der Wahl des Kanzlers frei ist, ob er jedermann dazu ernennen kann, oder ob mit der Person des Reichskanzlers gewisse bestimmte Eigenschaften verbunden sein müssen. Man sollte meinen, daß, da der Reichskanzler, wie gesagt, Vorsitzender des Bundesrats ist, er auch Bundesratsmitglied sein müsse. Aber so selbstverständlich dies klingt, so ist es doch verschiedentlich bestritten worden. So sagte Fürst Bismarck in der Sitzung des Reichstags vom 13. März 1877[1]: „Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz in demselben, und insoweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre.“ Auf diese Äußerung des ersten Bundes- und Reichskanzlers stützt sich Hensel.[2])

[1]) Ges. Reden, Bd. VI, S. 282.
[2]) a. a. O., S. 10 ff.

Daraus, daß der Reichskanzler vom Kaiser ernannt wird, während die anderen Bundesratsmitglieder Vertreter eines einzelnen Staates sind, folgert Hensel, daß der Reichskanzler nicht stimmführendes Mitglied, sondern nur Vorsitzender des Bundesrats sei. Aber dem widerspricht zunächst schon der Wortlaut des Art. 15, Abs. 2, wo es heißt, daß der Reichskanzler sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen kann.[1]) Und dann steht dieser Argumentation die Entstehungsgeschichte des Art. 15 entgegen. Denn nach dem Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes war der den Vorsitz im Bundesrat führende Bundeskanzler nichts weiter, als preußischer Bundesratsbevollmächtigter, und zwar stimmführender. Wenn nun die Reichsverfassung den Vorsitz im Bundesrat, wie Laband[2]) richtig bemerkt, nicht an die Eigenschaft knüpft, preußischer Bevollmächtigter zu sein, sondern an die Eigenschaft, Reichskanzler zu sein, so kann diese Änderung eben nur für die unten zu erörternde Frage in Betracht kommen, ob der Reichskanzler als Mitglied des Bundesrats Bevollmächtigter eines bestimmten Staates, nämlich Preußens, sein müsse. An der nach dem Regierungsentwurf notwendigen und selbstverständlichen Eigenschaft des Kanzlers als Mitglied des Bundesrats hat die Reichsverfassung nichts geändert.

Wenn nun der Reichskanzler Bundesratsmitglied sein muß, wenn andererseits Art. 6 bestimmt, daß sich der Bundesrat aus den Vertretern der einzelnen Staaten zusammensetzt, so erhebt sich die weitere Frage, ob der Reichskanzler Vertreter eines beliebigen Staates sein kann, oder nicht. Die durchaus herrschende Meinung nimmt nun an, daß der Reichskanzler preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein muß. Selbst Hensel, der doch selbst seine Bundesratsmitgliedschaft leugnet, gibt zu, daß unter dieser

[1]) Dies ist die übereinstimmende Ansicht fast sämtlicher Schriftsteller.

[2]) Staatsrecht, Bd. I, S. 254.

Voraussetzung der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein müsse. Eine Sonderstellung nimmt nur Haenel[1]) ein, der, obwohl er aus denselben Gründen die hier angegebenen Argumente für die Bundesratsmitgliedschaft des Reichskanzlers verwirft, auf einem Umwege doch zu derselben Ansicht kommt, indem er auf Grund des Art. 15 die Notwendigkeit anerkennt, daß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein müsse. Freilich gibt er hierfür eine andere Begründung, als die übrigen Schriftsteller.

Haenel geht auch auf den ursprünglichen Verfassungsentwurf zurück und konstatiert, daß, während heute der Präsident des Bundesrats Reichskanzler, Kaiserlicher Beamter ist, er damals dieses Amt in seiner Eigenschaft als preußischer Bevollmächtigter verwaltete, und daß, weil also Preußen das Bundespräsidium zustand, weil der stimmführende preußische Bevollmächtigte Vorsitzender des Bundesrates war, Preußens Stimme im Bundesrat Präsidialstimme genannt wurde. Diese Stimme aber sei von der Änderung in der Stellung des Vorsitzenden nicht mit berührt worden; sie sei weiterhin Präsidialstimme im ursprünglichen Sinne geblieben. Wenn nun aber, so folgert Haenel, der preußischen Stimme doch auch jetzt noch die Bezeichnung und Eigenschaft einer Präsidialstimme beigelegt werde, so müsse man, wenn man nicht ein sach- und sinnwidriges Überbleibsel aus dem Verfassungsentwurf annehmen solle, irgend welche organische Verbindung zwischen dem Präsidium und der Führung der ausschlaggebenden preußischen Stimme konstruieren. Das heißt, der Reichskanzler muß stimmführender preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein, was selbstverständlich die Bundesratsmitgliedschaft mit in sich einschließt.

Diese Beweisführung hat Hensel[2]) zu widerlegen versucht, und man hat allgemein seine Gegengründe als sehr stichhaltig bezeichnet. Sie enthalten in der Tat auch einen

[1]) a. a. O., S. 27 f.
[2]) a. a. O., S. 11.

richtigen Gedanken, sind aber darum ganz wertlos, weil sie Haenel etwas unterschieben, was er gar nicht gesagt hat. Hensel klammert sich an die Äußerung Haenels, daß der Begriff „Präsidialstimme“ bedeute, daß der Ausschlag bei Stimmengleichheit dem Leiter der Verhandlungen gegeben sei, und fährt dann fort: „Die Präsidialstimme ist aber nicht eine Stimme, nicht etwa die Stimme des Vorsitzenden des Bundesrates; sie ist vielmehr die »preußische Stimme«, umfaßt demnach die nach Art. 6 der Reichsverfassung Preußen zustehenden 17 Stimmen. Nicht der Leiter der Bundesratsverhandlungen . . . gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag, sondern das Verhältnis ist vielmehr folgendermaßen zu denken. Würden z. B. sämtliche 58 Stimmen im Bundesrat vertreten und 29 Stimmen für, 29 Stimmen gegen ein bestimmtes Gesetz sein, so würden diejenigen 29 Stimmen den Ausschlag geben, unter denen sich die 17 preußischen Stimmen befinden. Die preußischen Stimmen geben auch in dieser Weise den Ausschlag, wenn ein bayrischer Bevollmächtigter kraft schriftlicher Substitution des Reichskanzlers den Vorsitz im Bundesrate führt.“ Aber diese immanente Eigenschaft der preußischen Stimme betont ja Haenel selber, wenn er sagt, daß sie von der Änderung in der staatsrechtlichen Stellung des Bundesratsvorsitzenden nicht mitbetroffen sei. Und wenn er diese beiden Elemente zueinander in Beziehung bringt, so will er doch nur zeigen, wie die preußische Stimme zu jener bevorzugten Stellung gekommen sei, nämlich weil ursprünglich der preußische Stimmführer und der Bundesratsvorsitzende eine Person waren, weil es aber andererseits ein alter Brauch ist, daß der Leiter einer Versammlung bei Stimmengleichheit den Ausschlag gibt. Mit Rücksicht auf diese historische Entwicklung muß es Haenel zugegeben werden, daß es in der Tat „sach- und sinnwidrig“ ist, wenn die ausschlaggebende preußische Stimme nicht vom Vorsitzenden abgegeben wird. Eine solche Sach- und Sinnwidrigkeit läge z. B. in dem von Hensel gegen Haenel angeführten Beispiel vor, daß die preußischen Stimmen auch den Ausschlag

geben würden, wenn ein bayrischer Bevollmächtigter den Vorsitz führte. Gleichwohl ist Haenels Beweisführung, allerdings aus anderen als den von Hensel angegebenen Gründen, abzulehnen. Ihr letzter Schluß ist nicht zwingend. Daraus, daß jenes Vorrecht Preußens ohne gleichzeitigen Vorsitz eines preußischen Bevollmächtigten ein ganz unlogisches Privileg wäre, folgt noch nicht, daß der nach Art. 15 der Verfassung im Bundesrat präsidierende Reichskanzler preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein muß. Sondern man muß sich damit begnügen zu konstatieren, daß, während die Worte des Art. 7 Abs. 3: „Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag" auch weiterhin ein preußisches Vorrecht bedeuten sollten, die Stellung des Bundesratsvorsitzenden sich insofern geändert hat, als dieser nicht mehr ohne weiteres Bevollmächtigter eines bestimmten Staates zu sein braucht, und daß dadurch ein gewisser, historisch zu erklärender Widerspruch in die Verfassung gekommen ist.

Die herrschende Ansicht will allerdings diese Änderung nicht anerkennen. So behauptet Meyer,[1]) daß dem Wortlaut des Art. 15, wonach der Vorsitz im Bundesrat dem Reichskanzler nicht als Vertreter Preußens, sondern als kaiserlichem Beamten zusteht, die Entwicklungsgeschichte des Reichskanzleramtes entgegenstehe. Der Reichskanzler sei nach dem Entwurf lediglich preußischer Bundesratsbevollmächtigter gewesen. Durch die Erweiterung seiner Kompetenz in Art. 17 sei aber an seiner ursprünglichen Stellung und den Rechten der Präsidialmacht nichts geändert worden. Ebensowenig habe auch bei der Gründung des Reichs die Absicht bestanden, in dieser Hinsicht eine Änderung vorzunehmen. Auch die Bestimmung des Schlußprotokolls vom 23. November 1870, Ziffer IX, wo es heißt:

„Der Königlich preußische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der Bayrischen Regierung an, daß ihr

[1]) Staatsrecht, S. 433.

Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe,"

deute darauf hin, daß der Vorsitz grundsätzlich Preußen zustehen solle. „Da der Vorsitz im Bundesrate," so folgert nun Meyer, „ein Ausfluß der Preußen als Präsidialmacht zustehenden Befugnis ist, der Kaiser außerdem im Bundesrate nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen durch die preußischen Bevollmächtigten vertreten ist, so ergibt sich, daß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein muß."

Dieses letzte Argument ist deshalb nicht zutreffend, weil, wie unten darzulegen ist, die Ernennung des Reichskanzlers zum Reichskanzler und also auch Bundesratsvorsitzenden und zum Bundesratsbevollmächtigten zwei ganz getrennte Handlungen sind, und deshalb nicht von einer Person (Kaiser und König von Preußen) auszugehen brauchen.[1])

Aber auch die andere Behauptung Meyers kann nicht überzeugen. Es ist wahr, daß an dem Amt des Reichskanzlers in seinem Verhältnis zum Bundesrat nichts geändert werden sollte. Aber solche historischen Hilfsmittel der Gesetzesinterpretation sind nur dann zulässig, wenn das Gesetz selbst seinen Willen nicht deutlich zum Ausdruck

[1]) In denselben Fehler, wie Meyer, verfällt auch Laband, wenn er (a. a. O., Bd. I, S. 254) sagt: „Der Kaiser als solcher kann keine Bundesratsmitglieder ernennen, sondern nur der König von Preußen, der Reichskanzler aber muß zufolge Art. 15 Mitglied des Bundesrates sein, und zwar ein vom Kaiser ernanntes, woraus sich von selbst ergibt, daß der Reichskanzler immer zu den vom Kaiser als König von Preußen ernannten Bevollmächtigten gehören muß." Aber Art. 15 sagt nur, daß der Reichskanzler als solcher, nicht als Mitglied des Bundesrats, vom Kaiser ernannt wird, welche beiden Funktionen, wie gesagt, nicht a priori auf ein und derselben Ernennung beruhen müssen. „Würde der Kaiser also z. B. ein bayrisches Bundesratsmitglied zum Reichskanzler ernennen, so wäre dieser nicht „ein vom Kaiser ernanntes" Bundesratsmitglied, wohl aber ein vom Kaiser ernannter Reichskanzler. Die Verfassung könnte nichts gegen ihn einwenden. Ein Bundesratsmitglied kann der Kaiser freilich nicht ernennen, wohl aber ein Bundesratsmitglied zum Kanzler." (Kliemke, a. a. O., S. 23.)

bringt. Aber mit Recht sagt Haenel[1]) in Bezug auf Art. 15: „Nicht mehr mit der Eigenschaft als preußischer, vom Könige von Preußen ernannter Bevollmächtigter zum Bundesrate, sondern mit der Eigenschaft als kaiserlicher Beamter, als Reichskanzler, ist nach dem klaren Wortlaut des Art. 15 die Stellung des Vorsitzenden im Bundesrat verfassungsmäßig verbunden.“ Auch hat Haenel nachgewiesen, daß zit. Ziffer des Schlußprotokolls, wenn auch die Fassung etwas zweideutig ist, gegenüber der unzweideutigen Ausdrucksweise des Art. 15 jedenfalls nichts für die gegnerische Ansicht beweist. „Der Vorsitz im Bundesrat“, sagt Haenel, „. . . . ist ein Recht des Reichskanzlers; das Recht der Ernennung zu diesem Vorsitze steht . . . . dem Kaiser zu. Im Rechte des Vorsitzes ist verfassungsmäßig das Recht der Substitutionsbefugnis, d. h. zur Ernennung eines Vizepräsidenten, beliebig aus sämtlichen Bevollmächtigten des Bundesrats, enthalten. Durch das Schlußprotokoll hat dies die Beschränkung erfahren, daß, wenn der Reichskanzler nicht einen Bevollmächtigten Preußens zum Vizepräsidium beruft, Bayern damit betraut werden muß. Damit ist nicht „Preußen“ ein Recht auf das Präsidium, auf den Vorsitz in diesem Sinne zugesprochen, sondern nur ein Vorzugsrecht seiner Bevollmächtigten bei Bestellung eines Vizepräsidiums vor Bayern, wie diesem vor den übrigen Staaten.“

Wenn nun also auch nicht unmittelbar aus der Verfassung zu entnehmen ist, daß der Reichskanzler preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein muß, so gibt es doch Gründe, die es nicht allein politisch wünschenswert erscheinen lassen, sondern es auch rechtlich notwendig machen, daß mit der Person des Reichskanzlers jene Eigenschaft verbunden ist. Eine derartige indirekte Beweisführung hat Laband[2]) zu geben versucht. Er sagt: „Jedes Bundesglied kann jederzeit seine Bevollmächtigten aus dem Bundesrate abberufen, den Reichskanzler aber ernennt der

[1]) a. a. O., S. 24 f.

[2]) a. a. O., Bd. I, S. 350.

Kaiser und kann nur der Kaiser entlassen. Wäre es nun möglich, daß der Kaiser den Bevollmächtigten eines anderen Staates zum Reichskanzler ernennt, so könnte sich der Fall ereignen, daß dieser Staat die Ernennung zum Bundesratsmitglied zurücknimmt, der Kaiser dagegen die Entlassung dem Reichskanzler nicht erteilt; es würde alsdann der Reichskanzler nicht zugleich Mitglied des Bundesrates sein, was nach Art. 15 der Verfassung unzulässig ist."

Es ist diese Argumentation allgemein als zutreffend und überzeugend bezeichnet worden. Gleichwohl erweist sie sich bei näherer Betrachtung als unzureichend. Denn wenn es feststeht, daß der Reichskanzler Bundesratsmitglied sein muß, so muß der Kaiser ihn entlassen, sobald ihm jene Eigenschaft entzogen ist. Es ist eine willkürliche Annahme, daß der Kaiser in der Entlassung seines Kanzlers vollkommen frei sei. Er ist es ebensowenig wie bei der Ernennung. Wie der Kaiser nur einen Bundesratsbevollmächtigten zum Reichskanzler oder den Reichskanzler unter gleichzeitiger Bevollmächtigung zum Bundesrat ernennen kann, so darf er auch keinen Kanzler im Amte belassen, der nicht mehr Bundesratsbevollmächtigter ist. Denn sonst würde er dem Art. 15 zuwiderhandeln, nach dem der Reichskanzler Mitglied des Bundesrats sein muß. Man könnte einwenden, daß dann der Kaiser, wenn er einen nicht preußischen Bundesratsbevollmächtigten zum Reichskanzler ernennt, gewissermaßen in Abhängigkeit von der betreffenden Landesregierung geriete, was mit dem Geiste der Verfassung unvereinbar wäre. Aber diese Abhängigkeit ist nur eine scheinbare. Denn ebenso wie der Kaiser nicht nur einen Bundesratsbevollmächtigten, sondern auch jede andere Person zum Reichskanzler ernennen kann, indem er sie gleichzeitig in seiner Eigenschaft als preußischer König zum Bundesrat bevollmächtigt, so kann er als König von Preußen auch jederzeit den Reichskanzler zum preußischen Bundesratsbevollmächtigten machen, wenn ihm seine Landesregierung diesen Charakter entzogen hat.

Dieser Versuch, die Eigenschaft des Reichskanzlers als preußischer Bundesratsbevollmächtigter indirekt aus Art. 15 herzuleiten, muß also als verfehlt bezeichnet werden. Jene Eigenschaft ergibt sich vielmehr aus Art. 17. Durch diesen Artikel wird, wie in dem 1. Kapitel gezeigt wurde, dem Reichskanzler seine Stellung als verantwortlicher Minister des Kaisers angewiesen. Daraus folgt, daß der Reichskanzler die Reichspolitik des Kaisers vor Bundesrat und Reichstag zu vertreten hat. Es würde aber diesem verfassungsmäßig festgesetzten Abhängigkeitsverhältnis des Ministers von seinem Monarchen zuwiderlaufen, wenn der Reichskanzler beispielsweise als bayrischer Bevollmächtigter gegen den Antrag stimmen würde, den er als Reichskanzler zu befürworten hat. Nur wenn er preußischer Bundesratsbevollmächtigter ist, ist ihm in dem Rahmen seiner Doppelstellung die Einheitlichkeit staatsmännischer Entscheidungen gesichert, die kraft seiner Stellung zum Kaiser nicht nur eine politisch, sondern auch rechtlich notwendige ist.

Man könnte vielleicht einwenden, daß der Reichskanzler, auch wenn er preußischer Bundesratsbevollmächtigter ist, doch in die Lage kommen könnte, eine Vorlage, die er als Mitglied des Bundesrats bekämpft hat, als Reichsminister vertreten zu müssen. In der Tat kann ein solcher Fall vorkommen — und ist auch schon vorgekommen —, wenn nämlich Preußen im Bundesrat überstimmt worden ist. Aber hier liegt der Fall anders, als in dem oben gegebenen Beispiel. Dort müßte der Reichskanzler noch vor der Beschlußfassung im Bundesrat, also gleichzeitig mit den Beratungen in seiner Stellung als Reichsminister gegebenen Falles die entgegengesetzte Ansicht von der in seiner Instruktion als Bevollmächtigter enthaltenen vertreten. Hier aber wäre, da der Kaiser und der König von Preußen eine Person sind, die Instruktion des Reichskanzlers zum Bundesrat immer konform mit der von ihm zu vertretenen Reichspolitik. Erst mit der Beschlußfassung im Bundesrat könnte jener Konflikt eintreten, der aber deshalb nur ein scheinbarer ist, weil die Stimmenabgabe im Bundesrat mit der

Beschlußfassung gleichsam konsumiert ist. Das preußische Votum existiert dann nicht mehr, es gibt dann nur noch einen einheitlichen Bundesratsbeschluß, den der Reichskanzler zu vertreten sich nicht zu scheuen braucht, da seine einstige Stellung zu der Frage als preußischer Bevollmächtigter ja gar nicht mehr in Betracht kommt.

Wenn nun also der Reichskanzler preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein muß, so kommt insofern für seine staatsrechtliche Stellung nur das preußische, nicht das Reichsstaatsrecht in Betracht Denn die Bundesratsmitglieder sind als solche keine Reichsbeamten. Sie können wegen ihrer Tätigkeit im Bundesrat von Reichs wegen nicht zur Verantwortung gezogen werden. Sie nehmen dem Reiche gegenüber eine ebenso unabhängige Stellung ein, wie die Vertreter außerdeutscher Staaten. Art. 10 bestimmt:

„Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrates den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren."

Was nun die Stellung der Bevollmächtigten zu ihrem Absendestaat anlangt, so ist mit Laband[1]) anzunehmen, daß sie nicht notwendig Beamte ihres Staates zu sein brauchen. Blumenfeld[2]) wirft Laband vor, daß er sich dadurch in Widerspruch setze mit der von ihm selbst aufgestellten Definition des Beamten. Jene Beamtentheorie, die auch hier der Entscheidung obiger Frage zugrunde gelegt werden soll, bezeichnet als das Essentiale des Begriffs „Beamter" das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis. Blumenfeld behauptet nun, daß ein solches Verhältnis auch hinsichtlich der Bundesratsbevollmächtigten vorliege, mit Unrecht. Denn nach jener Theorie liegt der eigentliche Unterschied zwischen dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des Beamten zum Staate und dem privatrechtlichen Kontraktverhältnis in der verschiedenen Zweckbestimmung der zu leistenden Dienste. Diese Dienste werden bei dem privatrechtlichen Vertrag kontraktlich fixiert, beim Beamten

[1]) a. a. O., Bd. I, S. 351.
[2]) a. a. O., S. 21.

aber ist die Dienstpflicht, innerhalb der Grenzen seiner amtlichen Befugnisse, „eine unbestimmte, ungemessene, seine ganze Persönlichkeit erfassende“,[1]) reicht soweit, wie die Sphäre staatlicher Interessen und Aufgaben und kann daher nur nach staatsrechtlichen Gesichtspunkten, nach öffentlichem Recht beurteilt werden. Die Tätigkeit eines Bundesratsbevollmächtigten erfordert aber keine dem Zwecke nach derart unbestimmte Dienstpflicht, wie dies beim Beamten der Fall ist. Ihre Verpflichtung geht notwendig nur dahin, gemäß der ihnen erteilten Instruktion zu stimmen. Auch bei ihrer Teilnahme an den Arbeiten der Bundesratsausschüsse können sie für alle ihre Entscheidungen von vornherein Anweisungen durch ihre Landesregiernng erhalten haben.[2]) Man wird daher die rein kontraktliche Bindung als ausreichend für das Verhältnis der Bevollmächtigten zu ihrem Absendestaat bezeichnen müssen. Darum können aber die Bundesratsmitglieder sehr wohl Beamte des von ihnen vertretenen Staates sein, und sie werden es auch in der Regel sein, wie denn auch die Regierungen zweckmäßig ihrem Bevollmächtigten nicht für jeden einzelnen Punkt spezielle Instruktionen erteilen, sondern ihm vielfach die Entscheidung nach freiem Ermessen überlassen werden. Aber dies sind rein politische Erwägungen. Staatsrechtlich braucht der Reichskanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter nicht auch preußischer Beamter zu sein. Und wenn ihm verschiedentlich diese Eigenschaft untergeschoben, wenn darüber hinaus behauptet worden ist, daß der Reichskanzler preußischer Minister, ja sogar Ministerpräsident sein müsse, so liegt das an mangelndem Unterscheidungsvermögen zwischen politischer Notwendigkeit und juristisch zwingender Deduktion.

Eine derartige Verquickung liegt z. B. vor, wenn Graßmann[3]) sagt: „Diese Verbindung (nämlich zwischen dem

[1]) Laband, a. a. O., Bd. I, S. 414.
[2]) Vgl. Meyer, a. a. O., S. 438.
[3]) a. a. O., S. 346.

Reichskanzler und dem preußischen Ministerium) ist — wenn sie auch in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich angeordnet ist —, als ein Verfassungsgrundsatz zu bezeichnen, da ihre Aufhebung tatsächlich zur Änderung des staatsrechtlichen Charakters des Reiches führen muß. Der Reichskanzler muß die getrennten Gewalten von Präsidium und Bundesrat vereinigen; das kann er nur, wenn er zugleich preußischer Minister ist.“ Zu dieser Schlußfolgerung kommt Graßmann in der Erkenntnis, daß der Zusammenschluß zwischen dem Reich und Preußen in der Exekutive eine zwingende Notwendigkeit sei. Es wird an andrer Stelle und unter teilweise anderen Gesichtspunkten zu erörtern sein, ob dieses Axiom den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Hier kann nur mit Laband[1]) und Meyer[2]) wiederholt werden, daß eine rechtliche Notwendigkeit zu jener Verbindung nicht besteht.

Dies gilt auch gegenüber dem Standpunkt, den Preuß in dieser Frage einnimmt. Preuß geht aber noch einen Schritt weiter als Graßmann. Er sagt, der Reichskanzler müsse sogar preußischer Ministerpräsident sein, und er versucht dieser Behauptung auch eine juristische Begründung zu geben.[3]) So wie das Reich den Einzelstaaten, der Kaiser den Fürsten der Gliedstaaten übergeordnet sei, so sei auch der Reichskanzler „als ministerielles Organ des Reiches innerhalb der Kompetenz der Reichsregierung den Gliedstaatsministerien übergeordnet. Wäre er nun preußischer Bundesratsbevollmächtigter, ohne zugleich Leiter des preußischen Ministeriums zu sein, so wäre er als solcher dem leitenden preußischen Minister untergeordnet, während er ihm als Reichsminister übergeordnet ist. Eine Behörde kann aber rechtlich einer anderen nicht zugleich über- und untergeordnet sein.“ Daher müsse, so folgert Preuß, der Reichskanzler auch von Rechts wegen preußischer Minister-

[1]) a. a. O., Bd. I, S. 351.

[2]) a. a. O., S. 459.

[3]) a. a. O., S. 446.

präsident sein. Es wird später gezeigt werden, daß der Reichskanzler als Reichsminister den Gliedstaatsministerien in der Tat nicht übergeordnet ist.[1]) Aber auch wenn Preuß mit seiner Behauptung Recht hätte, wäre seine Argumentation nicht zutreffend, weil von einer Unterordnung des Reichskanzlers als Bundesratsbevollmächtigter unter das preußische Ministerium in dem angegebenen Sinne nicht die Rede sein kann. Denn wie wir gesehen haben, brauchen die Bevollmächtigten nicht Beamte ihres Absendestaates zu sein. Es läge also hier nur eine rein tatsächliche Unterordnung vor, die zu der angeblich dem obersten Reichsbeamten über die höchsten Beamten der Einzelstaaten zustehenden, also staatsrechtlichen Unterordnung nicht in Gegensatz gebracht werden kann.

§ 2.

Der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats.

Der Reichskanzler hat also als Mitglied des Bundesrats staatsrechtlich genau dieselbe Stellung, wie die anderen Mitglieder. In seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats nimmt er dagegen eine von der der anderen Mitglieder verschiedene Stellung ein, verschieden nicht nur durch die ihm als Vorsitzenden innerhalb dieses Reichsorganes zustehenden besonderen Funktionen, sondern auch durch den Rechtsgrund dieser Präsidialbefugnisse, die auf einem ganz anderen Verfassungssatze beruhen, als die Rechte des Bundesratsbevollmächtigten als solchen. Als preußischer Bevollmächtigter führt der Reichskanzler die Geschäfte Preußens, als Vorsitzender die des Reichs.

Auf die scharfe Scheidung, die demnach innerhalb der Stellung des Reichskanzlers im Bundesrat vorzunehmen ist, wurde schon bei der Erörterung der Frage hingewiesen, ob der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein müsse. Es wurde dabei die Ansicht von Laband und Meyer

[1]) Vgl. auch Bauer, a. a. O, S. 12.

verworfen, daß der Vorsitz im Bundesrat ein Ausfluß der Preußen als Präsidialmacht zustehenden Befugnisse sei, es wurde gesagt, daß diese sich auf die Entstehungsgeschichte stützende Behauptung an dem klaren Wortlaut des Art. 15 scheitere. Dieser Standpunkt mochte zunächst als engherzige Gesetzesinterpretation erscheinen, da er zu einem negativen Resultat führte, nämlich, daß der Nachweis, der Reichskanzler müsse preußischer Bundesratsbevollmächtigter sein, in der von Laband und Meyer angegebenen Weise nicht zu führen sei. Daß dieser Standpunkt aber auch positiv von staatsrechtlicher Bedeutung ist, mag aus den nachfolgenden Erörterungen erhellen.

Es seien kurz die hinsichtlich der staatsrechtlichen Stellung des Reichskanzlers bisher gewonnenen Ergebnisse rekapituliert, und zwar in der Reihenfolge, in der sie gefunden wurden. Es wurde gezeigt, daß der Reichskanzler, weil er Vorsitzender des Bundesrats ist, auch Mitglied des Bundesrats und daher Bevollmächtigter eines Staates sein muß. Es wurde ferner gezeigt, daß er nur preußischer Bevollmächtigter sein kann, und zwar deshalb, weil er, durch die Änderung des Art. 17, neben seinen Funktionen im Bundesrat die Befugnisse eines verantwortlichen Reichsministers erhielt. Obwohl also die Ergebnisse der geschilderten Untersuchung sich mit denen Labands decken, so sind doch die Wege zu ihrer Auffindung einander diametral entgegengesetzt. Denn Laband sagt: Da der Reichskanzler Vorsitzender des Bundesrates ist, diese Stellung aber ein von seiner Präsidialstellung im Bunde abgeleitetes Vorrecht Preußens ist, ein Recht, an dem auch Art. 17 nichts geändert hat, muß der Reichskanzler auch preußischer Bevollmächtigter sein. Seine Stellung im Bundesrat ist also die ursprüngliche geblieben: der stimmführende preußische Bevollmächtigte führt zugleich den Vorsitz im Bundesrat. Dies ist nun, wie gesagt, gerade umgekehrt: Der Vorsitzende des Bundesrats muß auch preußischer Bevollmächtigter sein, und zwar gerade wegen der Änderung des Art. 17.

Die praktische Bedeutung dieser verschiedenen Deduktionen zeigt sich nun bei der Stellung des Reichskanzlers als Vorsitzender des Bundesrats. Während Laband in konsequenter Durchführung seines Standpunktes zu dem Schlusse kommt, daß der Reichskanzler die Präsidialbefugnisse im Bundesrat nicht als Reichsbehörde, sondern als Bevollmächtigter des Königs von Preußen ausübe, ergibt die sich streng an den Wortlaut des Art. 15 haltende Interpretation, daß der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats, wie erwähnt, nicht die Geschäfte Preußens, sondern die des Reichs führt. Der Kaiser ernennt den Vorsitzenden des Bundesrats, der zugleich oberster Reichsbeamter und Reichsminister ist. Diese beiden Funktionen stammen aus einer rechtlichen Quelle, der Reichsgewalt. Und dies ist wichtig für die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Wie der Reichsminister nur den Reichsorganen gegenüber verantwortlich sein kann, so kann auch die Tätigkeit des Bundesratsvorsitzenden nur unter Reichskontrolle stehen. Wie sich diese Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im einzelnen gestaltet, wird später zu erörtern sein.

Welches nun die Befugnisse des Bundesratsvorsitzenden sind, darüber enthält die Verfassung nur eine allgemeine Bestimmung. Art. 15 weist dem Reichskanzler die Leitung der Geschäfte (wie aus der Entstehungsgeschichte nachgewiesen wurde) des Bundesrats zu. Die Spezialisierung dieser Geschäfte blieb der Geschäftsordnung des Bundesrats vom 27. Februar 1871, revidiert durch Beschluß vom 26. April 1880, überlassen. Es ist hier nicht der Ort, alle diese Bestimmungen aufzuzählen. Die Befugnisse des Vorsitzenden bestehen im wesentlichen darin, die Sitzungen anzuberaumen und zu eröffnen, die Mitteilungen des Reichstags, die Anträge der Bundesstaaten und sonstige Eingaben entgegenzunehmen, die er, wenn sie „unzweifelhaft nicht zum Geschäftskreise des Bundesrates gehören, sofort selbst in geeigneter Weise erledigen, desgleichen Beschwerden, aus denen nicht erhellt, daß der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zur Zeit zurückweisen kann“. (Rev. Geschäfts-

ordnung § 9 Abs. 2.) Ferner hat er die zur Ausführung der Bundesratsbeschlüsse erforderlichen Verfügungen zu treffen.

III. Kapitel.

Die Stellung des Reichskanzlers außerhalb des Bundesrats.

§ 1.

Allgemeine Charakteristik.

Während also die Funktionen des Reichskanzlers innerhalb des Bundesrats unter verschiedenen, scharf von einander zu trennenden Gesichtspunkten zu betrachten sind, nimmt er in den ihm außerhalb dieses Organes zustehenden Befugnissen staatsrechtlich eine einheitliche Stellung ein. Er ist der verantwortliche Reichsminister. Als solcher ist er auch Reichsbeamter. Denn nach Art. 15 wird der Reichskanzler vom Kaiser ernannt. Dieser aber ernennt zufolge Art. 18 die Reichsbeamten. Daß der Reichskanzler Beamter im Sinne des Gesetzes vom 31. März 1873 betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten ist, dazu bedarf es daher nicht erst des Nachweises aus §§ 25 und 35 des zitierten Gesetzes. Es finden also die allgemeinen Bestimmungen über die Anstellung und die Amtsführung der Reichsbeamten (vgl. § 44, 18 des zitierten Gesetzes) auch auf den Reichskanzler Anwendung.[1]) Besondere Bestimmungen hinsichtlich des Reichkanzlers und einiger anderer höherer Beamten treffen die §§ 25 und 35, wonach der Reichskanzler durch kaiserliche Verfügung jederzeit mit Gewährung des gesetzlichen Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand versetzt werden und jederzeit auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit seine Entlassung erhalten und fordern kann.

[1]) Die Frage, ob auch Disziplinarbestimmungen des Reichsbeamtengesetzes für den Reichskanzler gelten, wird später bei der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers zu erörtern sein.

Während also der Reichskanzler nach dem Reichsbeamtengesetz verschiedenen Beamten gleichgestellt ist, nimmt er als Reichsbehörde eine einzigartige Stellung ein. Er ist der alleinige Reichsminister. Diese Funktion erhält er, wie in dem 1. Kapitel dargelegt wurde, nicht einfach durch Art. 15; sie beruht vielmehr auf Rückschlüssen, die man aus Art. 17 ziehen muß. Unter den „Anordnungen und Verfügungen" des Kaisers sind alle Staatshandlungen zu verstehen, die der Kaiser innerhalb der ihm als Organ des Reichs zustehenden Befugnisse vornimmt. Indem aber die Rechtsgiltigkeit aller dieser staatlichen Handlungen von der Gegenzeichnung des Reichskanzlers abhängig gemacht wird, erhält dieser die Stellung eines kaiserlichen Ministers. Durch zwei Momente charakterisiert sich das Wesen des Ministeriums im konstitutionellen Staate.[1]) „Es ist erstens die Gesamtheit der obersten Verwaltungsinstanzen und zweitens das verfassungsmäßige Organ des Monarchen zur Ausübung der Regierung."

Wenn sich auch diese beiden Seiten der ministeriellen Stellung in vielen Punkten unabhängig von einander ausgebildet haben,[2]) so gilt doch für den modernen Staat der Satz, daß beide Momente, das verwaltungs- und verfassungsrechtliche, nur im Zusammenhang mit einander in die Erscheinung treten können. Dem Reichskanzler ist daher mit der Verantwortlichkeit auch die Leitung aller derjenigen staatlichen Geschäfte übertragen, die zur Kompetenz des Kaisers gehören. Er ist also der einzige Reichsminister.[3])

---

[1]) Jellinek, bei Grünhut, a. a. O., S. 305.

[2]) Vgl. Jellinek, a. a. O.

[3]) Wenn hier immer von dem Reichskanzler als dem einzigen Reichsminister gesprochen wird, so soll damit nur zum Ausdruck gebracht werden, daß es keine ihm gleichgeordneten Reichsbeamte gibt, während andrerseits der Begriff Minister das höchste Staatsamt bezeichnet. Daß neben und unter dem Reichskanzler auch die Reichsstaatssekretäre ministerielle Funktionen wahrnehmen, wird später gezeigt werden.

Die Befugnisse des Kaisers sind keine monarchisch ungemessenen, nur durch die Verfassung begrenzten. Der Kaiser ist nicht der Souverän des deutschen Reichs, in dem die Staatsgewalt verschiedenen Organen übertragen ist, derart, daß ein jedes nur für diejenigen Staatshandlungen zuständig ist, deren Ausübung ihm durch die Verfassung übertragen ist.

Mit dieser verfassungsmäßig bestimmten kaiserlichen Prärogative deckt sich grundsätzlich die Ministerialgewalt des Reichskanzlers. Innerhalb dieser Regierungsbefugnisse hat man vielfach dem Reichskanzler eine Doppelstellung zugewiesen. Man hat gesagt, er sei erstens Gehilfe und zweitens Vertreter[1]) des Kaisers, je nachdem dieser die Reichsgeschäfte selbst führe oder nicht. Aber diese Teilung beruht auf einer Verkennung des Ministeramtes. Minister heißt Diener. Der Reichskanzler ist in allen seinen ministeriellen Funktionen der Gehilfe des Kaisers. Es besteht durchaus kein staatsrechtlicher Unterschied zwischen seiner Mitwirkung bei den vom Kaiser selbständig vorgenommenen Anordungen und Verfügungen und seiner eigenen Tätigkeit. Hier wie dort ist es der Kaiser, der sich des Reichskanzlers zur Ausübung seiner verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten bedient. Der Reichskanzler handelt nicht, wie ein Vertreter, für den Kaiser, sondern der Kaiser handelt durch ihn. Darin besteht gerade der notwendige Zusammenhang zwischen der verfassungs und verwaltungsrechtlichen Seite des Ministeramtes, daß der Minister, weil seine Zustimmung bei allen Regierungsakten des Staatsoberhauptes notwendig ist, mit der obersten Leitung der Staatsverwaltung betraut wird, soweit diese nicht vom Monarchen selbst ausgeübt wird.[2]) Denn nur so kann der Minister die Verantwortlichkeit für die gesamte Regierungsgewalt seines Herrn übernehmen.

Im Deutschen Reich erleidet aber die Abhängigkeit des Reichskanzlers vom Kaiser eine besondere Einschränkung.

[1]) So Rosenberg, S. 13; Schlüter, S. 42; Blumenfeld, S. 29.
[2]) Vgl. Loening, a. a. O., S. 59 f.

„In[1]) der Monarchie ist der Monarch der alleinige Träger der Staatsgewalt; von ihm geht daher nicht nur der Auftrag zur Geschäftsführung, sondern auch die Delegation der Staatsgewalt aus. Nach der Reichsverfassung steht die Reichsgewalt nicht dem Kaiser zu, sondern der Gesamtheit der deutschen Staaten. Die Delegation der Amtsgewalt der Reichsbehörden ist daher nicht einfach auf den Kaiser zurückzuführen, wie die Erteilung des Amtsauftrages, sondern auf das ideelle Subjekt der Reichsgewalt. Die Amtsgewalt der Reichsbehörde ist nicht kaiserliche Gewalt, sondern Reichsgewalt.“ Die Bedeutung dieses Satzes zeigt sich insbesondere bei dem Verordnungsrecht des Reiches. Ein zum Erlaß von Rechtsverordnungen ausschließlich oder grundsätzlich befugtes Organ wird von der Reichsverfassung nicht benannt. Diese Befugnis kann nur im Wege der Gesetzgebung für jeden einzelnen Fall ausdrücklich festgesetzt werden.[2]) Diese Delegation kann dem Bundesrat, dem Kaiser, dem Reichskanzler oder einer anderen Reichsbehörde und den Einzelstaaten erteilt werden. Daß der Reichskanzler, wenn er Bundesratsverordnungen ausfertigt, hierin unabhängig vom Kaiser handelt, ist selbstverständlich. Denn er tut das in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats, nicht als Reichsminister. Aber auch wenn die Delegation des Verordnungsrechts zugunsten des Reichskanzlers selbst erfolgt ist, befindet er sich in einer gewissen, der konstitutionellen Monarchie unbekannten Selbstständigkeit gegenüber seinem Kaiser. Daß er hier nicht

---

[1]) Laband, a. a. O., I, S. 340 f.

[2]) Die Behauptung Zorns u. a., daß dem Bundesrat das Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen zustehe, ist von Laband überzeugend widerlegt worden (a. a. O., Bd. II, S. 83 ff.), der trotzdem mit Recht anerkennt, daß, wenn in einem Gesetz nur allgemein bestimmt ist, daß die Ausführungsbestimmungen „durch Verordnung“ erlassen werden sollen, der Bundesrat seiner allgemeinen Stellung gemäß das allein hierzu berechtigte Organ ist. Deshalb hat aber der Bundesrat von vornherein niemals ein Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen.

in dem Maße die Hilfe des Kaisers ist, wie bei den von ihm kraft allgemeiner Delegation erteilten Verwaltungsverordnungen, geht aus der Unterordnung des Kaisers unter das die Delegation konstituierende Gesetz hervor, an dessen Zustandekommen er ja keinen Anteil hat.[1]) Der Kaiser kann, wie auch Laband[2]) neuerdings anerkennt, Verordnungen, deren Erlaß dem Reichskanzler delegiert sind, nicht selbst erlassen. Immerhin bleibt der Reichskanzler, wie Laband zugegeben werden muß, auch hier der Gehilfe des Kaisers, insofern dieser, „falls[3]) er will, innerhalb der durch die Gesetze gegebenen Grenzen dem Reichskanzler Anweisungen erteilen kann, in welcher Art die Verordnung von ihm erlassen werden soll, und daß er einen Reichskanzler, welcher einem solchen Befehl zuwiderhandelt, entlassen kann". Und doch besteht ein staatsrechtlicher Unterschied zwischen diesen Kanzlerverordnungen und den administrativen Anordnungen des Reichskanzlers in seinem Verhältnis zum Kaiser. Denn bei diesem kann der Kaiser nicht nur das Wie, sondern auch das Was bestimmen, er kann jederzeit in die Tätigkeit des Reichskanzlers inhibierend eingreifen. Ist aber dem Reichskanzler das Recht zum Erlaß von Ausführungsbestimmungen zu einem Reichsgesetz übertragen, so kann der Kaiser ihn nicht verhindern. Er würde damit seine verfassungsmäßigen Pflichten ebenso verletzen, wie wenn er einem vom Bundesrat sanktionierten Gesetz die Ausfertigung versagte. Auch die Rechtsverordnung ist Gesetz im materiellen Sinne. Nun kann zwar im monarchischen Einheitsstaat die Vornahme gewisser Regierungsakte durch Gesetz ebenfalls den Ministern ausschließlich vorbehalten werden.[4]) Aber formell müssen sie immer auf der Sanktion des Landesherren beruhen, während bei den Bundesratsverordnungen der Wille des Kaisers über-

[1]) Vgl. Hensel, a. a. O., S. 26.

[2]) a. a. O., Bd. II, S. 92.

[3]) Laband, ibid.

[4]) Vgl. Brie, a. a. O., S. 487.

haupt nicht in Betracht kommt, bei den vom Reichskanzler zu erlassenden Verordnungen nur materiell die kaiserliche Genehmigung eventuell notwendig ist.

§ 2.

Die einzelnen Funktionen.

Im allgemeinen aber reicht die ministerielle Zuständigkeit des Reichskanzlers, wie gesagt, so weit wie die Prärogative des Kaisers. Es ist hier nicht der Ort, den Geschäftskreis des Reichskanzlers diesem Prinzipe entsprechend genau zu bestimmen. Es seien nur die Kategorien erwähnt, auf die sich seine Funktionen zurückführen lassen.

Seine Haupttätigkeit entfaltet der Reichskanzler auf dem Gebiete der eigenen Verwaltung des Reichs. Als oberster Chef aller Reichsbehörden — daß er dies ist, geht aus dem oben über das Ministeramt im allgemeinen Gesagten hervor — nimmt er die Stellung eines Ministers in einem Einzelstaat ein, und zwar ist er, wie erwähnt, der einzige Minister. Er hat keine Kollegen, sondern nur Untergebene.

Soweit das Reich nicht das Recht eigener Verwaltung hat, steht dem Kaiser nach Art. 17 die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu. In Ausübung dieses Rechtes ist der Kanzler aber nicht vorgesetzte Behörde der betreffenden Landesregierung, die er nur auf Mängel aufmerksam zu machen und diese eventuell dem Bundesrat zu unterbreiten hat.

Da der Kaiser die Tätigkeit der übrigen Organe des Reichs im Gange zu halten hat, so liegen dem Reichskanzler die sich hierauf beziehenden Geschäfte ob. Er hat dafür Sorge zu tragen, daß der Bundesrat und der Reichstag, wenn sie einberufen[1]) sind, tagen können, er hat den Verkehr zwischen ihnen zu vermitteln und alle hierzu erforderlichen Anordnungen zu treffen.

---

[1]) Dies gilt seit 1883 nur noch für den Reichstag. Der Bundesrat ist seitdem gewohnheitsrechtlich zu einem ständigen Regierungskollegium geworden.

Nach Art. 11 hat der Kaiser das Reich nach außen zu vertreten. Dem Reichskanzler liegt es ob, die Rechte des Reichs wahrzunehmen, Verhandlungen zu führen, Verträge zu vereinbaren usw. Dies gilt nicht nur fremden Staaten, sondern überhaupt allen Dritten gegenüber, und für vermögensrechtliche Angelegenheiten so gut wie für politische. Der Reichskanzler hat die Aktiv- und Passivlegitimation in allen Prozessen des Reichsfiskus.

Von den der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfenden Anordnungen und Verfügungen des Kaisers sind die wichtigsten diejenigen, die sich auf die Mitwirkung des Kaisers bei der Reichsgesetzgebung beziehen. Nach Art. 17 R.V. steht dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu. Es ist in der Literatur diesem Satze eine sehr verschiedene Bedeutung beigelegt worden. Obwohl es nicht die Aufgabe dieser Abhandlung ist, die rechtliche Natur des deutschen Kaisertums und die seinem Träger zustehenden Befugnisse zu untersuchen, diese vielmehr im allgemeinen als gegeben angenommen werden mußten, um daraus die ministerielle Kompetenz des Reichskanzlers abzuleiten, so kann die genannte Kontroverse hier doch nicht unerörtert gelassen werden, da hier die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers nicht allein als Konsequenz der kaiserlichen Rechte erscheint, sondern auch zu deren Feststellung als Unterlage gedient hat. So hat Bornhak[1]) aus der Tatsache, daß seit Gründung des Reiches die meisten Gesetzentwürfe im Bundesrat als Präsidialanträge, nicht als preußische, eingebracht worden sind, geschlossen, daß dem Kaiser als solchem die Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrat zustehe. Die Bedeutung dieses Satzes, nach dem dann also auch der Reichskanzler als Reichsminister die Gesetzgebungsinitiative hätte, liegt, wie Graßmann[2]) richtig erkannt hat, darin, daß die Verantwortung für solche Gesetzentwürfe der Reichskanzler dem Reichstage gegenüber über-

[1]) Arch. f. öff. Recht, Bd. VIII, S. 455 f.
[2]) a. a. O., S. 339 ff.

nehmen müßte, nicht das preußische Ministerium gegenüber dem preußischen Landtage. Denn dieses könnte nicht gegen eine vom König von Preußen in seiner Eigenschaft als Kaiser genehmigte Vorlage stimmen und hätte demnach keinen Einfluß auf die Instruktion der preußischen Bundesratsbevollmächtigten. Daß sich das behauptete kaiserliche Recht im allgemeinen[1]) im Widerspruch mit der Verfassuug befindet, kann nicht bezweifelt werden. Denn nach Art. 7 Abs. 2 ist „jedes Bundesglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen", also nur der König von Preußen, nicht der Kaiser als solcher. Andererseits kann das tatsächliche Bestehen jenes von Bornhak verwerteten Brauchs nicht in Abrede gestellt werden. Es fragt sich nur, ob dieses Gewohnheitsrecht staatsrechtlich von Bedeutung ist, ob es der Verfassung gegenüber die derogierende Wirkung hat, die Bornhak ihm zuschreibt. Diese Bedeutung hat Laband[2]) für das Reichsstaatsrecht verneint. Er sucht den Schwerpunkt der Frage im preußischen Staatsrecht. Ein auf Befehl des Kaisers vom Reichskanzler im Bundesrat eingebrachter Antrag sei staatsrechtlich als ein preußischer anzusehen. Nach preußischem Staatsrecht sei es aber dann notwendig, daß das preußische Ministerium vor Einbringung eines solchen Antrages über diesen befragt werde. Dieses letzte trifft zweifellos zu, vorausgesetzt, daß es richtig ist, daß die Präsidialanträge staatsrechtlich als preußische anzusehen sind. Laband entnimmt das aus Art. 7 Abs. 2. Aber wenn ein Gewohnheitsrecht konstatiert wird, so kann doch das geschriebene Recht nicht zur Widerlegung herangezogen werden. Die Erklärung, die Laband für jenes Herkommen gibt, daß man wegen der Personenidentität von Kaiser und König von Preußen in der Praxis einen Unterschied zwischen Präsidialanträgen und preußischen Anträgen nicht gemacht habe, weil das doch nur ein Streit

[1]) In bezug auf das Etatgesetz und auf Gesetze, die zur staatsrechtlichen Gutheißung resp. Ausführung von Staatsverträgen des Reichs bestimmt sind, wird man das nicht behaupten können.

[2]) a. a. O., Bd. I, S. 217 ff.

um eine Formalität wäre, diese Begründung gibt nur an, wie jenes Gewohnheitsrecht entstanden sei. Daß mit den Präsidialanträgen preußische Anträge gemeint sein sollen, das würde noch nichts dagegen beweisen, daß aus jenem Gewohnheitsrecht, wenn es auch bisher noch nicht der Fall gewesen ist, sich nicht bei seinem Fortbestehen jene erwähnte Übertragung der Verantwortlichkeit für die Präsidialanträge von dem preußischen Ministerium auf den Reichskanzler entwickelt. Es ließe sich sehr wohl der Fall denken, daß der Kaiser einen Gesetzentwurf im Bundesrat durch den Reichskanzler einbringen läßt, für den er das preußische Ministerium, dem ja der Reichskanzler nicht anzugehören braucht, nicht geneigt findet. Nicht die Personenidentität von Kaiser und König von Preußen steht also der Bildung jenes Gewohnheitsrechtes entgegen. Dieses scheitert vielmehr an der Identität von Reichskanzler und preußischem Bundesratsbevollmächtigten, welche Verbindung, wie dargelegt wurde, nicht einfach infolge der Doppelstellung des Kaisers zu einer rechtlich notwendigen wird, sondern wegen des monarchischen Staatswesens, aber von Hause aus nicht Bundesstaaten eigentümlichen Verhältnisses zwischen Kaiser und Kanzler, welches es rechtlich unmöglich macht, daß der Reichskanzler — da er auf Grund jener widerspruchsvollen und nur historisch zu verstehenden Bestimmung des Art. 15 überhaupt Bundesratsmitglied sein muß — Bevollmächtigter eines anderen Staates als Preußen ist. Denn als solcher kann er keinen vom Kaiser befohlenen Gesetzentwurf im Bundesrat einbringen, bevor nicht der die betreffende Instruktion erteilende preußische Minister um seine Zustimmung befragt ist, so daß dann also in der Tat jeder Präsidialantrag staatsrechtlich als preußischer Antrag erscheint.

Die Behauptung Bornhaks[1]), daß sich „ein dem beschriebenen Verfassungsrecht derogierendes Reichsherkommen“

[1]) a. a. O., S. 454; mit Bornhak im wesentlichen übereinstimmend Fischer, a. a. O., S. 149 ff.

gebildet habe, trifft also nicht zu. Die weitere Behauptung Bornhaks, der Kaiser, nicht der Bundesrat, sei Träger der gesetzgebenden Gewalt, konkret dem Kaiser stehe die Sanktion der Reichsgesetze und demnach ein Veto zu — ein Standpunkt, der, wie Laband überzeugend nachgewiesen hat, teils auf Überschätzung der Eingangsformel der Gesetzesverkündigungen, teils auf Verkennung der Begriffe Sanktion, Ausfertigung, Verkündigung beruht — ist hier nicht näher zu prüfen, da sie an sich mit der Stellung des Reichskanzlers nichts zu tun hat.

Von den Rechtsverordnungen[1]) war schon an anderer Stelle die Rede. Unter den kaiserlichen Regierungsakten nehmen eine besondere Stellung die Militärbefehle ein. Solche Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen nach unbestrittener Ansicht nicht der Gegenzeichnung des Reichskanzlers.[2]) Es ist dies so oft nachgewiesen worden,[3]) daß hier eine kurze Andeutung genügt. Die Reichsverfassung hat zwar keine ausdrückliche Bestimmung über diesen Punkt getroffen. Art. 61 R.V. aber sagt: „Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen . . . .“ Und in Preußen gab und gibt es keine ministerielle Gegenzeichnung königlicher Militärbefehle. Daß eine solche praktisch auch ganz undurchführbar wäre, hat v. Mohl[4]) zuerst überzeugend nachgewiesen.

Vermöge seiner Stellung im Verwaltungsorganismus[5]) erscheint der Reichskanzler, wie jeder Minister, als das

[1]) Über die Verwaltungsverordnungen vgl. Laband, Bd. II, S. 193.

[2]) Die bekannte und schwerlich zu lösende Streitfrage, wie es sich mit der Gegenzeichnung beim Kanzlerwechsel verhält, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erörtert werden, indem diese ihren Zweck mehr darin sieht, die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers unter allgemeinen Gesichtspunkten zu erörtern, als die damit zusammenhängenden positiven Einzelheiten erschöpfend darzustellen.

[3]) Vgl. namentlich Blumenfeld, S. 29 ff.

[4]) Ministerverantwortlichkeit, S. 167.

[5]) Vgl. Brie, a. a. O., S. 485.

Mittelglied zwischen dem Kaiser und den Behörden. Nach oben charakterisiert sich diese Stellung dadurch, daß er ad nutum des Kaisers steht, nach unten durch das unbeschränkte Recht des Reichskanzlers, jederzeit ohne Delegation der Behörden Dienstanweisungen zu erteilen. Vermöge seiner verfassungsrechtlichen Stellung ist der Reichskanzler vermittelndes Organ zwischen dem Kaiser und dem Parlament. Hierin liegt seine ministerielle Verantwortlichkeit.

IV. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

§ 1.

Als Reichsminister.

Es war der Zweck der bisherigen Erörterungen, die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers darzulegen, festzustellen, in welchem Rechtsverhältnis er zu den Organen des Staates, des Reichs wie der Einzelstaaten, insbesondere Preußens steht. Das Resultat derartiger Untersuchungen ist zunächst von theoretischem Interesse, insofern es zur juristischen Erfassung eines staatsrechtlichen Gebildes einen Beitrag liefert. Es liegt in der Natur der Sache, daß eine Schilderung der staatlichen Funktionen des Reichskanzlers, auf Grund deren ihm neben Kaiser, Bundesrat und Reichstag die bedeutendste Rolle im deutschen Verfassungsleben zugewiesen ist, auch zur Erfassung des rechtlichen Charakters jener anderen Organe, wie der Gesamtstruktur des Reiches mit beizutragen geeignet ist. Hat man doch (wie die zit. Abhandlung von Preuß besonders deutlich zeigt) dem Institut des Reichskanzlers, wie es mit den vorgenommenen Änderungen in den Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund hineingestellt wurde, sogar die Eigenschaft zugeschrieben, umwandelnd auf die Verfassung einzuwirken, ihre bedeutendsten Prinzipien in wichtigen Punkten zu modifizieren.

Aber neben diesem vorwiegend theoretischen Interesse, das unser Thema beanspruchen darf, kommt den Resultaten, zu denen es führt, auch eine große praktische Bedeutung zu. Die Frage nach der Stellung einer Behörde im Staatsorganismus und nach den ihr zustehenden staatlichen Befugnissen wird praktisch bei der Verantwortung, die sie in Ausübung dieser Befugnisse zu tragen hat. Die rechtliche Stellung des Reichskanzlers gegenüber den staatlichen Organen entscheidet darüber, wofür der Reichskanzler verantwortlich ist und wem gegenüber er sich zu verantworten hat. Welcher Art diese Verantwortlichkeit ist, wurde bereits hervorgehoben. Den Reichskanzler trifft nicht nur die allgemeine Verantwortlichkeit der Reichsbeamten, zu denen er ja auch gehört, sondern noch eine besondere, den Ministern in konstitutionellen Staaten eigentümliche. Von dieser ministeriellen Verantwortlichkeit ist nur ein charakteristisches Symptom verfassungsmäßig festgesetzt: die Kontrasignatur aller Regierungsakte des Staatsoberhauptes.[1]) Dieses Symptom genügte, um darauf, rückschließend, die reichsministerielle Stellung des Reichskanzlers zu begründen. Um aber die rechtliche Natur dieser Verantwortlichkeit näher zu bestimmen, bedarf die unvollkommene Bestimmung des Art. 17 der Ergänzung durch die Wissenschaft.

Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staate gehört zu den bestrittensten Fragen des ganzen Staatsrechts. Fest steht nur, welchen Zweck sie verfolgt. Dieser ist ein doppelter. Indem der Minister, durch das Mittel der Kontrasignatur, auch für die Staatshandlungen des Staatsoberhauptes die Verantwortung übernimmt — im Gegensatz zu den gewöhnlichen Beamten, die nur für ihre eigenen Handlungen einzustehen haben —, hebt die Ministerverantwortlichkeit „das[2]) Staatsoberhaupt über die Reibungen des politischen Kampfes hinaus und macht es zum wahrhaft höchsten Organ, zum wahren Haupte

[1]) Dieser Ausdruck ist nicht im technischen Sinne zu verstehen.

[2]) Preuß, a. a. O., S. 439.

des Staates.“ Indem der Minister nicht nur dem Staatsoberhaupte verantwortlich ist (durch das Mittel des unbedingten Entlassungsrechts), sondern auch, in welcher Weise immer, von der Volksvertretung zur Verantwortung gezogen werden kann, wirkt das Parlament „indirekt[1]) auf diejenigen Staatsfunktionen ein, an welchen es nicht als legislatives Organ direkt beteiligt ist“. Diese beiden Zwecke sind, nach moderner Auffassung, untrennbar miteinander verbunden. Erfordert es das Wohl des Staates, daß der Satz gilt: „The king can do no wrong“, und sollen die obersten Staatsbeamten neben der Verantwortlichkeit für den ganzen ihnen untergeordneten Behördenorganismus noch den über ihm stehenden Monarchen decken, so liegt es andererseits im Interesse der Staatssicherheit, der Wahrung der Verfassung und des Schutzes der Gesetze, daß die also in der Person der Minister konzentrierte Verantwortung für die gesamte vollziehende Gewalt dem spezifischen Organ der Gesetzgebung und daher unabhängigsten Organ, dem Parlament, zur Ausübung übertragen wird.

Welcher Art nun diese der Volksvertretung zustehende Kontrolle ist, darüber ist in der Wissenschaft ein lebhafter Streit entstanden, der heute noch keineswegs beendigt ist. Aber das Streitobjekt ist im Laufe der Zeit ein wesentlich anderes geworden. Früher standen sich zwei Hauptansichten gegenüber, deren eine, durch v. Mohl begründete, den Charakter der ministeriellen Verantwortlichkeit als einen strafrechtlichen, deren andere, von Samuely herrührende, ihn als einen disziplinären bezeichnete. Sowohl der eine wie der andere Standpunkt kann heute als überwunden bezeichnet werden.[2]) Schon aus der oben angedeuteten Zweckbestimmung der Ministerverantwortlichkeit erhellt, daß sie weder disziplinarrechtlicher noch strafrechtlicher

[1]) Preuß, a. a. O., S. 438.

[2]) Vgl. hierüber besonders v. Frisch, a. a. O., S. 168 ff. An dieser Stelle eine nochmalige Widerlegung jener Theorien zu unternehmen, würde über den Rahmen des Themas hinausgehen.

Natur ist, sondern daß sie einen besonderen staatsrechtlichen Charakter haben muß. Daneben trifft die Minister auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit, der jeder Mensch unterliegt. Und sie erscheinen auch insofern disziplinär verantwortlich, als sie ad nutum des Staatsoberhauptes stehen. Aber damit wird nicht das Wesen der eigentlichen vom Parlament ausgeübten Ministerverantwortlichkeit bezeichnet. Innnerhalb dieser staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit unterscheidet man zwei, durch ihre Ausübung gekennzeichnete Arten, die juristische und die politische oder parlamentarische. Diese parlamentarische Verantwortlichkeit legt den Ministern nur die Pflicht auf, für ihre staatlichen Handlungen dem Parlament auf Verlangen Rechenschaft abzulegen. „Durch[1]) den täglichen Verkehr der Kammern mit dem Kabinett, durch Kritik, die erwidert, durch Interpellationen, die beantwortet, durch Resolutionen, die beachtet werden müssen, wird hauptsächlich die Verantwortlichkeit praktisch.“ Darüber hinaus hat bei der juristischen Verantwortlichkeit die Volksvertretung das Recht, die Verantwortlichkeit durch Klage geltend zu machen, vor einem zur Entscheidung berufenen besonderen Staatsgerichtshof.[2]) Um diese beiden Begriffe dreht sich heute der Streit im deutschen Staatsrecht. Es fragt sich, ob die durch Art. 17 begründete staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine rechtliche oder eine politische ist.

Man sollte meinen, daß es sich bei Art. 17 nur um die politische Verantwortlichkeit handeln könne, da doch ein förmliches Anklageverfahren nicht nur, wie in der preußischen Verfassung, nicht zur Ausführung gelangt, sondern nicht einmal vorgesehen ist. So sagt Laband:[3]) „Diese Verantwortlichkeit ist nicht zu einem Rechtsinstitut gestaltet; es

[1]) Jellinek, a. a. O., S. 339.

[2]) Die Anklage kann sich beziehen entweder nur auf die Ungesetzmäßigkeit oder auch auf die Unzweckmäßigkeit der ministeriellen Handlungen.

[3]) a. a. O., Bd. I, S. 355.

fehlt an Anordnungen, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist, sie geltend zu machen, welches Verfahren dabei einzuhalten ist, welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist daher nur ein politisches Prinzip, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt, das aber doch als solches nicht ganz wirkungslos ist, sondern die sogen. politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit des Reichskanzlers begründet." Man hat hiergegen eingewandt, daß, um ein „politisches Prinzip" zu konstatieren, es nicht einer verfassungsmäßigen Festsetzung bedurft hätte. So sagt Schulze:[1]) „Es ist anzunehmen, daß jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören in keine Verfassungsurkunde. Daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach der Verfassung als eine rechtliche anzusehen." In demselben Sinne äußert sich Preuß,[2]) der noch dem Einwand, daß die fehlende Erzwingbarkeit jener Vorschrift ihren Rechtscharakter beinträchtige oder ausschließe, dadurch vorbeugt, daß er konstatiert, die Erzwingbarkeit sei kein Essentiale des Begriffes Recht. Sachliche Einwände werden diesen Argumenten der beiden Autoren und ihrer zahlreichen Anhänger nicht entgegengehalten werden können. Doch scheint es, daß sie einen Kampf gegen Windmühlen führen. Hält man an der oben gekennzeichneten und von der Mehrzahl der Schriftsteller angewandten Terminologie fest, so versteht man unter der politischen Verantwortlichkeit eine Art der konstitutionellen im allgemeinen, und zwar diejenige, die nicht durch Klage geltend gemacht werden kann. Aber wo sie in einer Verfassung enthalten ist, ist sie selbstverständlich ebenso eine rechtlich bindende, wie die juristische Verantwortlichkeit. Dies ändert nichts daran, daß sie de facto nicht erzwingbar ist, nicht mehr als ein „politisches Prinzip"

[1]) a. a. O., Bd. II, S. 93.

[2]) a. a. O., S. 435.

darstellt. Nicht mit Unrecht haben daher Laband[1]) und Passow[2]) den ganzen Streit als einen „bloßen Wortstreit“ bezeichnet. Und die Behauptung Rosenbergs[3]) trifft nicht zu, daß die Frage von Bedeutung werde, „wenn der Reichskanzler ohne triftigen Grund oder überhaupt ohne Angabe eines Grundes sich weigert, auf Verlangen des Reichstages dem letzteren über seine Amtstätigkeit Auskunft zu geben.“ Denn auch bei der politischen Verantwortlichkeit ist die fragliche Weigerung von rechtlicher Bedeutung, eine Rechtsverletzung. Doch ist dies, wie gesagt, nur eine theoretische Erwägung. Auch kommt der Frage nicht, wie Blumenfeld[4]) meint, die Bedeutung zu, daß es zur Umwandlung der politischen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in die juristische einer Verfassungsänderung bedürfe, unter der Voraussetzung aber, daß sie bereits einen rechtlichen Charakter habe, zu ihrer praktischen Durchführung, d. h. der Konstituierung eines Anklagerechtes der Volksvertretung, nur ein einfaches Gesetz notwendig sei. Denn in beiden Fällen liegt eine lex imperfecta vor, die im Wege der Gesetzgebung zu einer lex perfecta erhoben werden kann.[5]) Der Unterschied dieser beiden Gesetzesformeln

[1]) a. a. O., Bd. I, S. 355, Anm. 2.

[2]) a. a. O., S. 64, Anm. 1.

[3]) a. a. O., S. 31.

[4]) a. a. O., S. 40.

[5]) Im übrigen wird diese Frage wohl nie praktisch werden. Zwei Gründe sind es, die eine Ministeranklage heute nicht mehr als wünschenswert erscheinen lassen. „Der eine besteht in der Ausbildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der gesetzlichen Ordnung des Behördensystems und der Zuständigkeit der Behörden, sowie der allgemeinen Verantwortlichkeit aller Beamten für die Gesetzmäßigkeit ihrer Handlungen . . . . . .“ Der andere und noch wichtigere Grund, der die Bedeutung der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit in erheblichem Grade geschmälert hat, ist die große Entwicklung der politischen oder parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit, der unermeßliche Einfluß der Öffentlichkeit, die Kritik und Kontrolle, der alle Regierungshandlungen im Parlament, in der Presse aller Parteien, in Versammlungen und Vereinen, an Biertischen und Kegelbahnen usw. unterworfen werden. (Laband, D.J.Z. 1901, S. 1.)

liegt doch gerade in der praktischen Durchführung des Gesetzesbefehls. Und diese Sicherung des Gesetzesinhalts, die die Römer sanctio nannten, fehlt bei der Ministerverantwortlichkeit des Art. 17, mag man sie eine politische oder eine rechtliche nennen.

Der Reichskanzler ist also dem Reichstag nur parlamentarisch verantwortlich. Sehr bestritten ist nun, ob ihn diese Verantwortlichkeit auch gegenüber dem anderen Gesetzgebungsorgan, dem Bundesrat, trifft. Während das vom verfassungsberatenden Reichstag abgelehnte Amendement Ausfeld die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch gegenüber dem Bundesrat ausdrücklich festsetzte, enthielt der in die Verfassung aufgenommene Antrag Bennigsen über die zur Ausübung der Verantwortlichkeit berufenen Organe nichts. Daß der Antragsteller selbst seinem Amendement die Auslegung gab, der Reichskanzler sei auch dem Bundesrat gegenüber verantwortlich, diese nur beiläufig gemachte Bemerkung kann der Entscheidung der Frage nicht zugrunde gelegt werden. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat ist namentlich von Rosenberg[1]) verneint worden. Rosenberg stützt sich darauf, daß durch Art. 17 eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im konstitutionellen Sinne begründet werden sollte. Der Bundesrat aber stehe zu jeder Art von parlamentarischer Körperschaft in schärfstem Gegensatz. Gleichwohl muß man meines Erachtens mit Laband,[2]) der ja selbst den Gegensatz zwischen Bundesrat und Reichstag anerkennt, sagen, daß „in[3]) der Wahrung der allgemeinen Reichsinteresssen gegenüber den verwaltenden Behörden Bundesrat und Reichstag gleichberechtigte Organe sind". Hiergegen hat nun Rosenberg folgendes erwidert: „Die Verwaltungsgeschäfte des Reichs sind zwischen Kaiser und Bundesrat geteilt. Für gewisse Geschäfte ist ausschließlich der Kaiser

[1]) a. a. O., S. 32 f.

[2]) a. a. O., Bd. I, S. 215.

[3]) Ibid., S. 355, Anm. 1.

kompetent, für gewisse andere ausschließlich der Bundesrat; für eine dritte Gattung von Geschäften endlich ist ein Zusammenwirken von Kaiser und Bundesrat erforderlich. Der Reichskanzler nun ist als Reichsminister lediglich Gehilfe des Kaisers . . . Eine Kritik seiner Tätigkeit von seiten des Bundesrats würde gleichzeitig einen unzulässigen Eingriff in die Rechte des Kaisers enthalten, der als gleichberechtigter Faktor neben dem Bundesrate steht.“ Aber hiergegen bemerkt Blumenfeld[1]) mit Recht, daß man mit dieser Logik auch dem Reichstage das Recht zur Kritik des Kanzlers absprechen könne. Der von den Anhängern beider Ansichten ins Feld geführte Art. 72 R.V.: „Über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen“ kann nicht zur Unterstützung herangezogen werden. Denn wie er einerseits für den hier vertretenen Standpunkt zu sprechen scheint, so liegt andererseits die Vermutung sehr nahe, „daß[2]) Art. 72 eine gleiche Berechtigung des Bundesrats und des Reichstags gegenüber den verwaltenden Behörden im allgemeinen nicht begründen sollte, daß es sich vielmehr nur um eine lex specialis handelt, die lediglich im etatrechtlichen Sinne Bundesrat und Reichstag gleichstellt“.

Zu welchen Konsequenzen übrigens die Leugnung einer Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch gegenüber dem Bundesrate führen würde, geht daraus hervor, daß, wie in dem zweiten Kapitel nachgewiesen wurde, der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrats Reichsgeschäfte führt und also nur Reichsorganen gegenüber dafür verantwortlich sein kann. Da nun aber die Regelung der einzelnen dem Bundesratsvorsitzenden zustehenden Befugnisse eine interne Angelegenheit des Bundesrats ist, so könnte der Reichskanzler in Ausübung dieser praktisch wichtigen Funktionen nicht dem Reichstag, sondern nur dem Bundesrat gegenüber

[1]) a. a. O., S. 46.
[2]) Bauer, a. a. O., S. 32.

verantwortlich gemacht werden. Nach der Ansicht Rosenbergs gäbe es also hierfür überhaupt keine Möglichkeit, den Kanzler zur Verantwortung zu ziehen. Zu einem derartig widerspruchsvollen Resultat aber, wonach der einzige Reichsminister für einen Teil seiner von der Reichsgewalt abgeleiteten Befugnisse die konstitutionelle Verantwortlichkeit trägt, für einen anderen, aus derselben Rechtsquelle stammenden Teil aber unverantwortlich ist, zu solchen Konsequenzen darf die ergänzende wissenschaftliche Interpretation, die sich nicht etwa auf einen klaren Verfassungssatz berufen kann, nicht führen.

Was nun der Umfang der gemeinsam von Reichstag und Bundesrat wahrzunehmenden ministeriellen Verantwortung des Reichskanzlers anlangt, so gilt das im vorigen Kapitel über seine ministeriellen Funktionen Gesagte. Denn seine Verantwortlichkeit reicht naturgemäß so weit wie seine Kompetenz. Es sei hier nur darauf hingewiesen, daß der Reichskanzler für die gesamte Gesetzgebung des Reichs materiell nicht verantwortlich ist. Er hat nur dafür einzustehen, daß die Gesetze verfassungsmäßig zustande gekommen sind. Praktisch spielen von den Regierungshandlungen, für die er verantwortlich ist, die ihm, mittelbar, durch Art. 11 zuerteilten die größte Rolle: die Vertretung des Reichs nach außen, die äußere Politik.

Daß der Reichskanzler für seine eigenen Regierungsakte in demselben Maße die Verantwortlichkeit trägt,[1]) wie für die von ihm gegengezeichneten Anordnungen und Verfügungen, bedarf nicht der Hervorhebung.

Intensiv[2]) erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sowohl auf die Gesetzmäßigkeit, wie auf die Zweckmäßigkeit seiner Handlungen. Doch gilt dies hinsichtlich seiner Verantwortung nach unten hin, für die Handlungen der Beamten, nur mit Einschränkungen. Treffend bemerkte

[1]) Ausgenommen hiervon sind die Militärbefehle.

[2]) Vgl. Anschütz, a. a. O., S. 556.

hierzu Bismarck[1]) in der Sitzung des deutschen Reichstages vom 1. Dezember 1874: „Darin kann meines Erachtens die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht gesucht werden, daß jede spezielle Maßregel innerhalb des ganzen Bezirks, für den er verantwortlich ist, gerade als von ihm persönlich herrührend und gebilligt angesehen wird . . . . Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, durch den das deutsche politische Leben nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist . . . Für alle Einzelheiten mir die Verantwortung zuzumuten, das wäre sehr ungerecht und wäre Übermenschliches von mir verlangt."

§ 2.

Als Reichsbeamter.

Da der Reichskanzler Reichsbeamter ist, so trifft ihn naturgemäß auch die allgemeine Verantwortlichkeit, der jeder Beamte unterliegt. Die zivil- und strafrechtlichen, durch die Beamteneigenschaft qualifizierten und begründeten gesetzlichen Bestimmungen finden auf ihn Anwendung.

Fraglich ist, ob der Reichskanzler dem Spezialstrafrecht der Beamten, ob er der Disziplinarbestrafung des Reichsbeamtengesetzes unterliegt. Die sich hierauf beziehende Bestimmung lautet § 72: „Ein Reichsbeamter, der die ihm obliegende Pflicht verletzt, begeht ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt." Meines Erachtens hat Blumenfeld[2]) überzeugend nachgewiesen, daß diese Vorschrift sich nicht auf den Reichskanzler beziehen kann. Mit Recht wirft Blumenfeld die Frage auf, wer die oberste Reichsbehörde sein soll, die nach § 84 zitierten Gesetzes

[1]) Stein, Bismarcks Reden, Bd. VI, S. 84 ff.

[2]) a. a. O., S. 41 f.

die Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen ihn verfügen könnte. „Die Reichsbehörden[1]) leiten ihre Autorität von der Reichsgewalt ab, der Kaiser aber ist als König von Preußen zusammen mit den anderen verbündeten Regierungen Subjekt der Reichsgewalt, kann also nicht oberste Reichsbehörde sein.“[2]) Praktisch liegt auch kein Bedürfnis vor, daß der Reichskanzler den Disziplinarbestimmungen der Reichsbeamten untersteht, da er, wie erwähnt, vom Kaiser jederzeit entlassen werden kann.

V. Kapitel.

Der Reichskanzler und seine Stellvertreter.

Wenn bisher immer von dem Reichskanzler als dem einzigen verantwortlichen Reichsminister gesprochen wurde, so muß hier nachgeholt werden, daß es noch andere mit ministerieller Verantwortlichkeit und Tätigkeit ausgezeichnete Reichsbeamte gibt, die als Stellvertreter des Reichskanzlers erscheinen und bezeichnet werden. Diese Institution ist durch das Reichsgesetz vom 17. März 1878 geregelt worden. Vor diesem Gesetz, also lediglich auf Grund der Verfassung, konnte es mit der Kontrasignatur und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ausgezeichnete Stellvertreter nicht geben. Der Reichskanzler konnte nur die tatsächliche Leitung der Reichsgeschäfte auf andere zur Vertretung übertragen. Rechtlich blieb er das handelnde und daher verantwortliche Organ.[3]) Hier zeigt sich die praktische Bedeutung der Tatsache, daß, wie aus der Ent-

[1]) Ibid., S. 42.

[2]) Daß er dies ist, kann auch nicht, wie es verschiedentlich geschehen ist, aus § 382 Z.P.O. und § 49 St.P.O. gefolgert werden, da es sich hier um leges speciales handelt.

[3]) Die Behauptung Meyers und Seydels, daß der Kaiser wegen der Reichsbeamtennatur des Reichskanzlers auch früher befugt gewesen sei, ihm einen verantwortlichen Stellvertreter zu benennen, ist von Dainert, a. a. O., S. 27, überzeugend widerlegt worden.

stehungsgeschichte des Art. 15 nachgewiesen wurde, die Worte: „Und die Leitung der Geschäfte“ nur die des Bundesrats bedeuten. Denn sonst könnte nach Art. 15 Abs. 2 der Reichskanzler sich auch für die Leitung der Reichsgeschäfte einen Stellvertreter aus der Reihe der Bundesratsmitglieder bestellen.[1]) Wenn nun auch dieser Zustand durch das zitierte Gesetz gehoben ist, so ist es doch bemerkenswert, daß der Standpunkt der Regierung, insbesondere Bismarcks, auf Grund des Art. 15 Abs. 2 zur Bestellung eines verantworlichen Gesamtstellvertreters berechtigt zu sein, daß dieser Standpunkt, als ihn Bismarck im Jahre 1877 zum zweiten Male in die Praxis umsetzen wollte, der Anlaß zu der — im entgegengesetzten Sinne erfolgten — gesetzlichen Regelung der Frage war.

Unter den durch das zitierte Gesetz zugelassenen Stellvertretern sind zwei Arten zu unterscheiden: ein Generalstellvertreter (Vizekanzler) für den ganzen Umfang der reichskanzlerischen Geschäfte und Ressortsstellvertreter. Es erübrigt sich, hier auf die Voraussetzungen der Errichtung und die Funktionen eines Stellvertreteramtes einzugehen. Denn nach der übereinstimmenden Ansicht der Literatur haben diese — jetzt tatsächlich zu dauernden Reichsbehörden gestalteten — Stellvertretungsämter die staatsrechtlichen Funktionen des Reichskanzlers nur quantitativ, nicht qualitativ beeinflußt. Die Chefs der obersten Reichsämter erfüllen jetzt unter eigener konstitutioneller Verantwortlichkeit einen großen Teil der staatlichen Obliegenheiten, die der Reichskanzler früher, wenn nicht selbst vollzog, so doch selbst vertrat. Darum sind sie aber nicht gleichberechtigte Minister neben dem Reichskanzler geworden, wie die preußischen Minister gegenüber dem Ministerpräsidenten. Denn nach § 3 des Stellvertretergesetzes ist der Reichskanzler befugt, „jede Amtshandlung auch

[1]) Die Stellvertretung des Reichskanzlers zum Bundesrat kann hier ganz unberücksichtigt bleiben, da sie die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers in keiner Weise beeinflußt.

während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen". „Dadurch[1]) bleiben sämtliche Ressorts trotz der Ernennung von Stellvertretern der Direktive und selbst unmittelbarem Eingreifen des Reichskanzlers unterworfen; infolgedessen bleibt er aber auch in einem gewissen Grade verantwortlich. Denn die politische Verantwortlichkeit besteht auch für Unterlassungen und kann mithin auch in der Richtung geltend gemacht werden, daß der Reichskanzler von der ihm nach § 3 zit. Gesetzes zustehenden Befugnis keinen Gebrauch gemacht habe."

[1]) Laband, a. a. O., Bd. I, S. 358.

Lebenslauf.

Ich, Eduard Max Kaatz, evangelischer Konfession, bin geboren am 23. Juni 1888 zu Posen als der Sohn des Kaufmanns Dr. iur. Hugo Kaatz und seiner Frau Martha, geb. Behrens. Ich besuchte das Königliche Friedrich-Wilhelmgymnasium zu Posen, wo ich am 12. Februar 1906 die Reifeprüfung bestand. Dann bezog ich die Universitäten Heidelberg, München, Berlin und Breslau und studierte Jura und Nationalökonomie. Am 28. September 1910 bestand ich das Referendarexamen an dem Königlichen Oberlandesgericht in Breslau. Zurzeit genüge ich meiner Militärpflicht bei dem Feldartillerieregiment v. Peucker (1. Schles.) No. 6.